Bernhard, Ludwig

Unerwünschte Folgen der

deutschen Social-politik

HN
449
B5

Unerwünschte Folgen der deutschen Sozialpolitik

von

Ludwig Bernhard
ord. Professor der Staatswissenschaften
an der Universität Berlin

Berlin
Verlag von Julius Springer
1912

Nr. 1970-X

Unerwünschte Folgen der deutschen Sozialpolitik

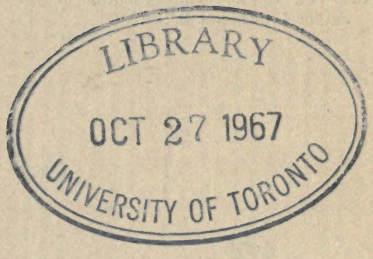
von

Ludwig Bernhard
ord. Professor der Staatswissenschaften
an der Universität Berlin

Handels- und Gewerbekammer für
BIBLIOTHEK

Berlin
Verlag von Julius Springer
1912

HN
449
B5



Druck von Oscar Brandstetter in Leipzig.

Meinem Freunde

Leo Wegener,

dem getreuen Verteidiger
des deutschen Bodens
in der Ostmark

Vorwort.

Die Einrichtungen der Sozialpolitik bilden heute den Kern der inneren Politik im Deutschen Reiche. Da sich also die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit unauflöslich verbanden mit Forderungen politischer Macht, traten gewisse Entartungserscheinungen auf, die heute schon so tief wirken, daß sie nicht mehr mit der Phrase erklärt werden können: wo Licht, da Schatten.

Aufgabe dieser Schrift ist es, jenen Erscheinungen nachzugehen, eingedenk eines Wortes, das Gustav Schmoller in seinen Jugendjahren schrieb: „Alle menschliche Entwicklung geht notwendig in Extremen und Einseitigkeiten vor sich, so daß die Besserung nach der einen Seite fast immer eine Verschlechterung nach der anderen enthält. Neue Aufgaben und Kämpfe entwickeln sich eben deswegen aus jeder neu erkämpften Stellung heraus. Sonst wäre träger Stillstand nur zu leicht zu fürchten“ (1873).

Berlin, 6. November 1912.

Ludwig Bernhard.

Inhalt.

Seite

Vorwort V

Erster Teil.

Staatliches Reglementieren und private Unselbständigkeit.

Vorbemerkung 3
Erstes Kapitel. Die staatliche Genehmigung privater Betriebe 5
Zweites Kapitel. Die staatliche Kontrolle privater Betriebe 16
Drittes Kapitel. Die staatliche Regelung privater Betriebe 24
Viertes Kapitel. Die Verstaatlichung privater Betriebe 30

Zweiter Teil.

Der Kampf um die Rente.

Vorbemerkung 47
Erstes Kapitel. Die medizinische Literatur 49
Zweites Kapitel. Unerwünschte Folgen der Rentenversicherung 55
Drittes Kapitel. Die Simulation 59
Viertes Kapitel. Die Rentensucht und ihre Verbreitung 64
Fünftes Kapitel. Die Schwierigkeit der Reformen 76

Dritter Teil.

Der parteipolitische Mißbrauch sozialpolitischer Einrichtungen.

Vorbemerkung 93
Erstes Kapitel. Der Wahlkampf 95
Zweites Kapitel. Die Parteiherrschaft 100

Schluß.

Die Grenzen der Sozialpolitik 111

Erster Teil.

Staatliches Reglementieren und private Unselbständigkeit.

Vorbemerkung.

In allen Literaturen kehrt die Frage wieder: Wie weit darf die Bewegungsfreiheit des einzelnen, die Unternehmungslust, die Selbständigkeit, die persönliche Verantwortung, wie weit darf und muß diese heilige Macht eingeengt werden durch die sorgende Rücksicht auf die Gesamtheit?

Der Philosoph, der Politiker, der Geistliche, der Techniker, sie alle denken und reden über diese Frage, niemand aber hat mit Sicherheit die Grenze bezeichnet, vor der die Politik der Gemeinschaft halt machen sollte, und niemand wird dazu je imstande sein, weil jede Zeit ihre eigenen Forderungen stellt. Denn die Geschichte zeigt uns ein wechselndes Spiel zwischen der Einzelpersönlichkeit und der organisierten Gesamtheit: die Persönlichkeit im Kampfe gegen den Stadtstaat, die Persönlichkeit und die Zunft, die Persönlichkeit und der Stand, die Persönlichkeit und die soziale Gemeinschaft.

Wir wissen, daß dieses Ringen zwischen dem persönlichen und dem sozialen Ideal eine Triebkraft in der Weltgeschichte ist, vielleicht die stärkste Triebkraft. Wir kennen die segensreiche Wirkung der entstehenden und emporblühenden Zünfte, diese eherne Zusammenfassung, von der heute noch die alte Pracht deutscher Städte spricht. Wir wissen aber auch, daß später, als es galt, eine neue Technik zu schaffen, große Persönlichkeiten die Fesseln des Zunftwesens sprengten, und daß die Länder am schnellsten vorwärts kamen, in denen der einzelne am selbständigsten und kühnsten neue Wege ging.

So erzählt uns die Geschichte von Wandlungen, die jedesmal begrüßt und jedesmal verflucht wurden. Und jedesmal, wenn eine solche Wandlung sich vorbereitete, schwoll eine literarische Flut empor mit der alten Frage: Wie ist die Grenze zu

ziehen zwischen den Rechten des einzelnen und den Rechten der Gesamtheit? Und jedesmal mußten die Menschen schließlich gestehen, daß sie keine Antwort wußten.

Auch wir sind heute von einer Literatur umgeben, die in allen Kultursprachen fragt, wo die Grenze zu ziehen sei. Nachdem die Alten ihr Sprüchlein gesagt und weise erklärt haben, man dürfe „einerseits" die Unternehmungslust des einzelnen nicht töten und müsse „andererseits" soziale Gerechtigkeit üben, erheben sich die Jungen mit besser geschliffenen Waffen, mit feiner geformter Begriffsbildung und — sagen dasselbe.

Also enttäuscht durch die Hoffnungslosigkeit der ewigen Wiederholungen, bin ich in die Fabriken gegangen, und habe mir die nüchterne Frage vorgelegt: Gibt es Vorgänge in unserer modernen Industrie, an denen deutlich zu erkennen ist, daß die persönliche Verantwortung, die notwendige Bewegungsfreiheit in schädlicher Weise eingeengt wird durch soziale Rücksichten? Gibt es konkrete Fälle, deren genau umschriebener Tatbestand uns lehren kann, wo die Grenze zu ziehen ist, die man heute respektieren muß?

Erstes Kapitel.

Die staatliche Genehmigung privater Betriebe.

Wer den Kampf, der in der Konzessionsfrage geführt wird, beobachtet, möchte fast glauben, daß eine kurzsichtige Industrie und eine schikanöse Bureaukratie einander zum Schaden des Landes gegenüberstehen. Es ist nicht leicht, sich durch den Wald von Eingaben und Entscheidungen, von Debatten und Resolutionen, von Denkschriften und Verhandlungsprotokollen hindurch zu finden, und schwerer noch ist es, dann zu sagen, wer wirklich der „Schuldige" ist.

Von der einen Seite hören wir, daß die bureaukratische Handhabung der Konzessionsvorschriften „eine schwere Hemmung der Industrie bedeutet; sie erschwere die Anlage und Inbetriebsetzung industrieller Betriebe und bringe starke Belästigungen mit sich"[1]).

Wir erfahren weiter, daß sich im Konzessionsverfahren „eine wahre Sucht breit macht, alles und jedes zu reglementieren und paragraphieren", wobei „vielfach die Grenzen der amtlichen Zuständigkeit überschritten werden"[2]).

„Die Praxis der Konzessionsbehörden — so wird erklärt — ergebe ein Bild, wie es unter der Herrschaft der alten landespolizeilichen Vorschriften kaum buntscheckiger gewesen sein kann. Das Erteilungsverfahren sei in einem Maße langatmig geworden, daß die rechtzeitige Ausnutzung der Konjunktur häufig zur Unmöglichkeit wird"[3]).

---

[1]) Man lese das Schreiben, das der Präsident des Deutschen Handelstages am 7. September 1909 an die Mitglieder des Deutschen Handelstages gerichtet hat (abgedruckt in „Handel und Gewerbe" vom 25. September 1909).

[2]) Bericht über das Ergebnis einer Rundfrage bei den deutschen Hochofenwerken (abgedruckt in „Stahl und Eisen" 1909, Nr. 19).

[3]) Aus einer Eingabe des Zentralverbandes deutscher Industrieller an den preußischen Handelsminister, 10. Juni 1910.

Es wird behauptet, daß „in vielen Fällen die Auslandsindustrie eine neue Erfindung längst ausgebeutet habe, bevor der deutsche Unternehmer auch nur die behördliche Erlaubnis erhält, diese Erfindung in seinem Betriebe nutzbringend zu verwerten“[1]).

Ähnliche Klagen kommen aus fast allen Industrien, und die Beschwerden gehen oft bis zu den schärfsten Vorwürfen gegen die Behörden[2]).

Fragt man nun — um ein unparteiisches Urteil zu gewinnen — nach der Erwiderung der Behörden, so hört man von den Beamten, daß nach ihrer Ansicht ein großer Teil der Schuld bei den Industriellen selbst liege. Die Nachprüfung der Zentralinstanz in Preußen ergebe in nur ganz seltenen Fällen ein inkorrektes Verhalten der Behörden; hingegen seien sehr häufig die Fälle, in denen die Industriellen ganz unzureichende Angaben machen und durch unzweckmäßige Schritte das Verfahren erschweren. Es herrsche unter den Industriellen vielfach eine seltsame Unkenntnis der Gesetze und des Verfahrens, infolgedessen seien zeitraubende Rückfragen erforderlich[3]).

---

[1]) Vossen: Das Recht der konzessionierten gewerblichen Anlagen, Hannover 1911, S. 34.

[2]) Stellung genommen haben teils selbständig, teils gemeinschaftlich mit anderen Verbänden: Der Verein zur Wahrung der Interessen der chemischen Industrie Deutschlands, der im Kampf um die Vereinfachung der Konzessionsvorschriften vorangeht, und der schon auf seiner Generalversammlung zu Kiel im Jahre 1895 die Frage diskutierte; ferner der deutsche Verein für Ton-, Zement- und Kalkindustrie, der sich seit Jahren damit befaßt, Vorschläge zur Vereinfachung des Verfahrens zu machen; weiter der Verein deutscher Eisenhüttenleute, der Verein deutscher Maschinenbauanstalten, der Verein deutscher Portlandzementfabriken, der Verband deutscher Tonindustrieller, der Verein der Kalksandsteinfabrikanten, der Verein deutscher Marmorwerke, der Bergische Fabrikantenverein, der Fabrikantenverein Hannover, der Oberschlesische berg- und hüttenmännische Verein, der Verein deutscher Zellstoffabrikanten, der Verein deutscher Motorfahrzeug-Industrieller u. a.

[3]) Am 23. November 1910 fand im preußischen Ministerium für Handel und Gewerbe eine Sitzung statt, an der die Zentralbehörde, vertreten durch den Unterstaatssekretär und mehrere Geheimräte, und andererseits die Industrie teilnahm (vertreten durch mehrere Großindustrielle und Generalsekretäre industrieller Verbände). In dieser Sitzung wurden die Klagen der Industrie über das Konzessionsverfahren sorgfältig besprochen, und es liegen darüber zwei Protokolle vor, von denen das eine kürzere die Unterschrift des Unterstaatssekretärs trägt, während das andere von einem Vertreter der Industriellen unterzeichnet ist. Beide Protokolle, die zur Veröffentlichung nicht bestimmt sind, liegen mir bei der Abfassung dieser Darstellung vor. — Ferner haben Beamte sich zu der Frage in Zeitschriften mehrmals geäußert, insbesondere der Gewerbeassessor Dr. Tittler in der Zeitschrift Sozialtechnik 1911, Heft 8 und 9.

So klagen sich beide Parteien an und man könnte fast zu dem einfachen Ergebnis kommen, daß alle Mängel verschwinden würden, wenn beide Parteien sich besserten. In Wahrheit aber sind die Verhältnisse viel komplizierter; denn längst sind Behörden und Industrielle bemüht, zu tun, was in ihren Kräften steht, und doch scheinen alle Bemühungen vergeblich zu sein.

Vergebens bestimmt die Ausführungsanweisung vom 1. Mai 1904, daß Anträge auf Genehmigung gewerblicher Anlagen „als schleunige Angelegenheiten zu behandeln und im Geschäftsgang als solche zu bezeichnen sind", und vergebens erließ der preußische Handelsminister am 19. Juli 1911 eine Verfügung, die keinen Zweifel darüber läßt, daß er den besten Willen hat, das Konzessionsverfahren zu beschleunigen und zu erleichtern[1]).

Auch die Industriellen tun alles, was in ihren Kräften steht: Bei den Interessenverbänden unserer großen Industrien bestehen Zentralstellen, die als „Rechtskommissionen" oder „Konzessionskommissionen" den Industriellen Ratschläge erteilen, Eingaben entwerfen und kontrollieren, und sich so bemühen, einer schnellen Erledigung der Konzessionsgesuche vorzuarbeiten.

Und trotz alledem ist es, wie die Praxis täglich zeigt, mit dem guten Willen der Behörden und der Industriellen nicht getan. Wohl zweifelt niemand, daß die beschleunigenden Verfügungen der Zentralbehörde und die Bemühungen der Industrieverbände von Nutzen sind, und doch weiß jeder, der die Praxis kennt, daß der Kern der Frage durch Verfügungen und Bemühungen nicht berührt wird, denn die Ursache der bestehenden großen Mängel liegt viel tiefer.

Um das zu erkennen, erinnere man sich, daß die Vorschriften über die Genehmigung gewerblicher Anlagen auf der „Gewerbefreiheit" beruhen, die in dem Kampf eines halben Jahrhunderts

---

[1]) Die Verfügung vom 19. Juli 1911, die sich eingehend mit den Klagen der Industrie befaßt, beginnt mit den Worten: „Die Klagen, die aus gewerblichen Kreisen seit längerer Zeit wegen der Durchführung des Verfahrens bei Genehmigung gewerblicher Anlagen gemäß § 16 ff. der Gewerbeordnung erhoben werden, haben mich veranlaßt, diejenigen Fragen, welche den Anlaß zu Beschwerden gegeben haben, mit Vertretern der beteiligten Industrien mündlich erörtern zu lassen. Wenn diese Verhandlungen auch nicht dazu geführt haben, im gegenwärtigen Zeitpunkt eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen anzuregen, so erscheint es mir doch erwünscht, mit möglichstem Nachdruck im Verwaltungsweg auf die Abstellung von Unzuträglichkeiten des Verfahrens hinzuwirken."

mühsam errungen wurde. Danach bedürfen zwar Anlagen, die für das Publikum gefährlich oder lästig sein können, der Genehmigung, aber sie erlangen dann auch mit der Konzession Schutz gegen nachträgliche Auflagen und Schutz gegen die unübersehbare Menge der Polizeibestimmungen. Gerade um diese Frage war der Kampf geführt worden, und ausdrücklich hieß es in den Motiven zur Gewerbeordnung, daß es dem Gesetzgeber vor allem darauf ankomme, die polizeilichen Bestimmungen, die „so verschiedenartig und oft belästigend sind", durch eine neue Regelung zu ersetzen und die Gewerbetreibenden „gegen nachträgliche Auflagen und Beschränkungen" zu sichern.

Scheinbar besteht jenes im Kampf um die Gewerbefreiheit errungene Konzessionsrecht noch heute[1]); in Wirklichkeit aber ist das vereinfachte und konzentrierte Verfahren allmählich wieder verzerrt und unklar geworden und es sind — ich möchte fast sagen: künstlich — verwaltungstechnische Schwierigkeiten geschaffen worden, die durch keine Ministerialverfügung beseitigt werden können.

Diese Veränderungen, die gerade in einer Zeit der industriellen Entwicklung und des internationalen Wettbewerbs besonders hart wirken, nehmen ihren Ausgang von den Bestimmungen über den Arbeiterschutz.

Denn in dem Bestreben, die Sozialpolitik energisch zu entwickeln, hat man für die Ordnung des Arbeiterschutzes eine — dreifache Zuständigkeit geschaffen, die in ihrer ganzen beispiellosen Schwerfälligkeit auch das Konzessionsverfahren belastet.

Wie ist das gekommen? Die Konzession kann nach dem Gesetz nur verliehen werden, wenn die Bedingungen zum Schutze der Arbeiter erfüllt werden. Damit aber begnügte sich die Entwicklung nicht, vielmehr fügte dann die Novelle vom 1. Juni 1891 folgende Bestimmung in die Gewerbeordnung ein:

„Die zuständigen Polizeibehörden sind befugt, im Wege der Verfügung für einzelne Anlagen die Ausführung derjenigen Maßnahmen anzuordnen", die zur Durchführung des Arbeiterschutzes erforderlich und ausführbar erscheinen[2]).

Weiter bestimmt die Reichsversicherungsordnung, daß auch „die Berufsgenossenschaften verpflichtet sind, die erforder-

[1]) In § 16 ff. der Gewerbeordnung.
[2]) § 120d der Gewerbeordnung.

lichen Vorschriften zu erlassen über die Einrichtungen und Anordnungen, welche die Mitglieder zur Verhütung von Unfällen in ihrem Betriebe zu treffen haben"[1]).

Konzessionsbehörde[2]) — Polizeibehörde — Berufsgenossenschaft.

Daß diese dreifache Zuständigkeit Verwirrung herbeiführen könne, hat schon der Gesetzgeber selbst geahnt[3]); aber erst die Erfahrung lehrt, wie nachteilig diese „dreifache Sicherung des Arbeiterschutzes" in Wirklichkeit ist.

Es widerspricht einem elementaren Grundsatz der Verwaltungstechnik, für ein und dieselbe Angelegenheit mehrere Behörden verantwortlich zu machen, denn nicht nur verlieren die Anordnungen dadurch an Einheitlichkeit, sondern es entstehen auch Kompetenzstreitigkeiten, die das Verfahren hemmen und die Nachteile des „Zuvielregierens" mit sich bringen. Wie sehr darunter der Arbeiterschutz selbst leidet, ist leicht zu erkennen, denn

---

[1]) Diese Bestimmung des § 848 der Reichsversicherungsordnung war schon im Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 enthalten (§ 78) und im Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz vom 30. Juni 1900. (§ 112): „Die Genossenschaften sind befugt und können im Aufsichtsweg angehalten werden, Vorschriften zu erlassen: 1. über die von den Mitgliedern zur Verhütung von Unfällen in ihren Betrieben zu treffenden Einrichtungen und Anordnungen unter Bedrohung der Zuwiderhandelnden mit Geldstrafen bis zu eintausend Mark oder mit der Einschätzung ihrer Betriebe in eine höhere Gefahrenklasse oder, falls sich die letzteren bereits in der höchsten Gefahrenklasse befinden, mit Zuschlägen bis zum doppelten Betrag ihrer Beiträge."

[2]) Konzessionsbehörde ist in Preußen der Kreisausschuß bzw. der Stadtausschuß und in den zu einem Landkreise gehörigen Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern der Magistrat (kollegialische Gemeindevorstand). In besonderen Fällen beschließt der Bezirksausschuß. Diese Behörden sind befugt, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden und eidlich zu vernehmen, überhaupt den angetretenen Beweis in vollem Umfange zu erheben. Insbesondere zieht die Behörde Gutachten ein von einem Baubeamten, ferner dem Gewerbeaufsichtsbeamten und in der Regel auch vom Medizinalbeamten. In gewissen Fällen schließlich ist als Gutachter der zuständige Veterinärbeamte heranzuziehen.

Gegen den Bescheid der Konzessionsbehörde ist binnen 14 Tagen Rekurs zulässig, über den der Handelsminister entscheidet; „sofern bei Stauanlagen Landeskulturinteressen in Betracht kommen, ist der Minister für Landwirtschaft zuzuziehen".

In Bayern ist die Distriktsverwaltung zuständig, in Sachsen die Amtshauptmannschaft bzw. der Stadtrat usw.

[3]) als er bestimmte: „Widerspricht die Verfügung (der Polizei) den von der zuständigen Berufsgenossenschaft erlassenen Vorschriften zur Verhütung von Unfällen, so ist zur Einlegung der...Rechtsmittel...auch der Vorstand der Berufsgenossenschaft befugt".

indem die Konzessionsbehörde weitgehende Arbeiterschutzbestimmungen in die Konzessionen einfügt, drängt sie die Tätigkeit der Berufsgenossenschaft zurück. Zugleich aber wird den Berufsgenossenschaften der Vorwurf gemacht, daß sie „nicht völlig genügende Vorschriften zur Unfallverhütung erlassen“[1]). Die Antwort hierauf ist ein unsachlicher Wetteifer zwischen den Behörden, ein bureaukratisches Wettrennen, aus dem dann die überflüssigen Verfügungen entstehen, wie zum Beispiel: „Führer von Fuhrwerk dürfen während der Fahrt nicht schlafen“ ... „Beim Abwärtsfahren ist die Hemmvorrichtung sachgemäß zu betätigen“ ... „Die Benutzung nicht betriebssicherer Leitern ist verboten“ ... „Arbeiter, welche mit dem Hand- oder Vorschlaghammer umzugehen haben, müssen sich vor dem Schlage davon überzeugen, daß niemand hinter ihnen steht, den sie treffen können“.

Mit Recht ruft einer der erfahrensten Praktiker der Unfallfürsorge aus[2]): Wenn wir ehrlich sein wollen, müssen wir eingestehen, daß wir in solchen Vorschriften einen Ballast mit uns herumschleppen, der besser heute wie morgen abgeworfen wird. Wir müssen uns die Eitelkeit auf den Besitz tauber Nüsse abgewöhnen, wesenlose papierne Paragraphen, die bevormundend jede Bewegung regeln und den Menschen zur Drahtpuppe machen möchten, die sind von Übel und sollten verschwinden. Denn die wachsende Verordnungssucht macht die Arbeiter unselbständig, so daß sie alles für erlaubt halten, was nicht direkt verboten ist.

Wie viel günstiger für den Arbeiterschutz wäre es, wenn eine einzige Behörde die Verantwortung trüge, dann könnte es im entscheidenden Moment nicht heißen: Hier ist die Berufsgenossenschaft schuld! Nein, die Polizei! Nein, die Konzessionsbehörde! Dann wären auch die vielen überflüssigen Verfügungen zu beseitigen, die es den Arbeitern so schwer machen, sich die notwendigen Bestimmungen wirklich einzuprägen. In der Tat, der Arbeiterschutz hat von der „dreifachen Sicherung“ wenig Nutzen.

Nun könnte man glauben, daß das Konzessionsverfahren insofern erleichtert wird, als die Konzessionsbehörde jetzt in der

---

[1]) Verhandlung im preußischen Handelsministerium (am 23. November 1910 a. a. O.).

[2]) Ketzerische Gedanken über Unfallverhütung von Karl Klein, Geschäftsführer und technischer Aufsichtsbeamter der Sektion I der Maschinenbau- und Kleinindustrie-Berufsgenossenschaft in der Zeitschrift für Gewerbehygiene 1909, Nr. 6.

Lage wäre, den Arbeiterschutz im wesentlichen der Polizei oder der Berufsgenossenschaft zu überlassen. Jedoch gerade das Gegenteil ist eingetreten. Die Behörden wissen, daß sie mit größerem Nachdruck diejenigen Vorschriften durchsetzen, die als Bedingungen der Konzession aufgestellt werden, weil der Unternehmer, um die Erledigung seines Konzessionsgesuches nicht aufzuhalten, um endlich bauen zu können, sich den Bedingungen stillschweigend unterwirft, während er gegen Polizeiverfügungen die gesetzlichen Rechtsmittel geltend macht. Daher suchen die Behörden die Arbeiterschutzbedingungen, wenn irgend möglich, in das Konzessionsverfahren hineinzuziehen[1]). Dem Unternehmer

---

[1]) Schmidt-Ernsthausen weist darauf hin, daß die Konzessionsbehörden überaus häufig den Inhalt des den Polizeibehörden in § 120d beigelegten Verfügungsrechts mit den Bedingungen, die auf Grund des § 18 festgesetzt werden können, verwechseln. Die letzteren müssen sich im Rahmen des Notwendigen halten und betreffen nur Gefahren für Gesundheit und Leben. Alle Bestimmungen, die die Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes zum Gegenstande geben, gehören daher nicht in die Konzession, sondern sind der polizeilichen Verfügung vorbehalten.

Dasselbe gilt von hygienischen Anforderungen, die das Maß des zum Schutz gegen Gefahren für Leben und Gesundheit Notwendigen überschreiten, sowie von Sicherheitsvorrichtungen, die, wenn sie auch angemessen sein mögen, nicht zu gedachtem Zwecke notwendig sind. Derartig weitgehende Anforderungen können im Wege der Konzessionsbedingung nur gestellt werden, insoweit eine rechtsgültige Vorschrift schon besteht, durch die die fraglichen Schutzmaßregeln allgemein zur Pflicht gemacht sind, denn in diesem Falle handelt es sich um Beachtung der bestehenden polizeilichen Vorschriften im Sinne des § 18. Ist aber diese Voraussetzung nicht gegeben, so kann eine den Arbeiterschutz betreffende Auflage, die nicht zum Schutz gegen Gefahren für Gesundheit und Leben notwendig ist, nur im Wege der polizeilichen Verfügung auf Grund des § 120d angeordnet werden.

Eine Konzessionsbedingung, wonach für die Jugendlichen besondere Ankleideräume einzurichten sind, ist also nur gültig, wenn sie sich auf eine bestehende Polizeivorschrift dieses Inhaltes stützen kann (vgl. § 120e). Ist dies nicht der Fall, so darf sie in den Bescheid nicht aufgenommen werden, dagegen kann die Polizeibehörde auf Grund des § 120c eine Vorschrift dieses Inhalts erlassen, die selbständiger Beurteilung und Anfechtung unterliegt. Z. B. würde die Bedingung, daß die Gichtglocke maschinell bewegt werden müsse, nur zulässig sein, wenn sie für Gesundheit und Leben notwendig wäre. Das ist aber anscheinend nicht der Fall, denn von Hand bewegte Gichtglocken sind nach den Berichten allenthalben in Gebrauch, ohne daß sich Vergiftungserscheinungen, verstärkte Verunreinigung der Luft usw. als Folge einer sachgemäßen Bedienung gezeigt hätten. Will also die Gewerbeinspektion die mechanisch bewegte Gichtglocke einführen, so mag sie dazu eine Handhabe in § 120d finden und eine polizeiliche Verfügung auf Grund dieser Bestimmung erlassen, in die Konzessionsbedingungen würde sie nur hineingehören, wenn diese Art Gichtglocke für Gesundheit und Leben notwendig ist, oder wenn die Anordnung damit begründet wird, daß

aber bietet diese Energie der Konzessionsbehörde durchaus keine Sicherheit gegen nachträgliche Auflagen, da die beiden anderen ebenfalls „befugten Behörden" in der Lage sind, nachträglich Änderungen zu fordern.

So ist es gekommen, daß das Konzessionsverfahren sich in einer Zeit des industriellen Fortschritts und des internationalen Wettbewerbs — rückwärts entwickelt hat. Vergessen ist der Grundgedanke der gewerblichen Konzession, vergessen jenes Wort, das vor einem halben Jahrhundert in die Motive zur Gewerbeordnung geschrieben wurde: daß es dem Gesetzgeber darauf ankomme, die polizeilichen Bestimmungen, die „so verschiedenartig und oft belästigend sind", durch eine neue Regelung zu ersetzen und die Gewerbetreibenden „gegen nachträgliche Auflagen und Beschränkungen zu sichern".

Ist nun, so wird man fragen, die Gesetzgebung bei uns so unfähig, daß sie nicht imstande wäre, offenbare Mängel zu beseitigen? Maßvolle zweckmäßige Vorschläge sind von Sachverständigen gemacht worden, um das Genehmigungsverfahren den Notwendigkeiten der Zeit anzupassen, es zu erleichtern, zu beschleunigen[1]).

---

die Gasausströmung mit Rücksicht auf das Publikum auf das geringstmögliche Maß abgekürzt werden muß. Dasselbe gilt für folgenden Fall: Ein Werk hat einen Hochofen mit doppeltem Gichtverschluß und einen Sauerstoffapparat in dem unmittelbar daneben befindlichen Hochofenbureau. Ihm wird vorgeschrieben, noch einen solchen Apparat auf der Gicht unterzubringen. Oder den Arbeitern steht bei Gefahr die nach der Gicht führende Treppe und eine mit einem Kostenaufwand von 15 000 M. erbaute Nottreppe zur Verfügung. In der Konzession wird eine Verbindungsbrücke mit dem Nachbarofen zur Bedingung gemacht, um den Arbeitern noch einen dritten Weg zu eröffnen. Mit demselben Recht könnte man auch noch einen vierten vorschreiben. Jedenfalls lassen sich diese Bedingungen nicht nach § 18 rechtfertigen, ganz einerlei, ob polizeiliche Verfügungen gleichen Inhalts nach § 120d ergehen können oder nicht. Es ist eben ein erheblicher, aber nicht beachteter Unterschied, ob die Konzession einer Anlage von einer Bedingung abhängig gemacht wird, oder eine polizeiliche Verfügung an den Unternehmer ergeht. Dieser Unterschied tritt auch darin hervor, daß bei Nichteinhaltung der Bedingungen die Polizeibehörde die Wegschaffung der Anlage oder die Herstellung des den Bedingungen entsprechenden Zustandes herbeiführen, bei Nichtbefolgung einer gemäß § 120d ergangenen Verfügung aber nur die Einstellung des Betriebes und auch diese nur sehr beschränkt anordnen kann. (§ 147.) Vortrag gehalten am 3. April 1909 in Düsseldorf.

[1]) So ist z. B. vorgeschlagen worden, daß Sachverständige aus industriellen Kreisen an dem Genehmigungsverfahren teilnehmen sollen, ferner wurde seitens der Industrie darauf hingewiesen, daß neben der in § 19a gestatteten vorläufigen Bauerlaubnis die Zulassung eines Versuchsbetriebes von größter Bedeutung

Warum wurden die Vorschläge von den gesetzgebenden Faktoren kaum beachtet? Die Antwort auf diese Frage lautet: Die parlamentarische Lage macht solche Erleichterungen unmöglich, denn die Vertreter der landwirtschaftlichen Interessen stehen auf dem Standpunkte, daß die Industrie, die so viel Rücksichten auf die sozialpolitischen Forderungen nehmen muß, ebenso viel Rücksicht zu nehmen habe auf die agrarischen Forderungen. Jede Vereinfachung, Erleichterung, Beschleunigung des Konzessionsverfahrens wird daher von den Vertretern der Landwirtschaft nicht nur energisch bekämpft, sondern es werden auch Schritte getan, um das Verfahren zu komplizieren und zu erschweren[1]). Da also sowohl die Mächte der Sozialpolitik wie die Mächte der Agrarpolitik das gewerbliche Konzessionsverfahren belasten und eine zweckmäßige Entwicklung dieser Verwaltungstechnik hindern, befindet sich die Industrie in einer schwierigen Stellung, denn sie steht in dieser Frage regelmäßig einer parlamentarischen Majorität gegenüber, gleichviel ob die Konzessionsfrage im Reichstag diskutiert wird, der für die Gewerbeordnung zuständig ist, oder im Landtag, der über die preußischen „Ausführungsanweisungen" zu beraten hat. In dieser ungünstigen Stellung, die man die politische Grundstellung der Industrie nennen könnte, liegen heute fast alle Schwierigkeiten, denn nicht nur die Konzessionsbestim-

---

sei. Insbesondere legt die chemische Industrie Wert darauf, durch Vorführung des Betriebes den Nachweis zu erbringen, daß die befürchteten Schäden, die der Konzession im Wege stehen, nicht eintreten. Hier würde also die Industrie das große Risiko, den Betrieb vergeblich eingerichtet zu haben, tragen, da sie solch Risiko für weniger kostspielig hält als die Verschleppung des Konzessionsverfahrens.

Weiter ist vorgeschlagen worden, die Unfallverhütungsvorschriften auf eine Behörde zu konzentrieren und so nicht nur das Konzessionsverfahren zu entlasten, sondern die Unfallfürsorge auch einheitlich zu gestalten.

[1]) Das beste Beispiel für diese Bestrebungen der Landwirtschaft bietet der „Antrag Spee". Am 12. Februar 1907 beantragte der Graf Spee namens der Zentrumspartei und v. Pappenheim namens der Konservativen einen Gesetzentwurf, der erstens für das gewerbliche Konzessionsverfahren die Beteiligung — landwirtschaftlicher Sachverständiger forderte und der zweitens bestimmte, daß nicht wie bisher der Handelsminister allein entscheiden soll, sondern „in Gemeinschaft mit dem Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten", und zwar solle diese Beschwerung des Konzessionsapparates stets dann stattfinden, wenn „landwirtschaftliche Interessen durch die Genehmigung der Anlage berührt werden". Der Antrag ist trotz des entschiedenen Widerspruchs des Handelsministers vom Abgeordnetenhause angenommen, von der Regierung aber zurückgewiesen worden.

mungen selbst werden durch die Macht der politischen Majoritäten beeinflußt, sondern auch auf die Handhabung dieser Bestimmungen wirkt die parlamentarische Konstellation.

Deshalb ist es keineswegs richtig, wie es in der Praxis so oft geschieht, einzelne Personen oder einzelne Beamtengruppen für den Stand der Dinge verantwortlich zu machen und sie als „industriefeindlich" und „schikanös" zu tadeln. Man braucht durchaus nicht zu bezweifeln, daß die ausführenden Beamten, insbesondere die Gewerbeinspektoren, sich bemühen, unparteiisch zu sein, daß sie den besten Willen haben, wohlwollend und gewissenhaft vorzugehen, vielmehr schalte man alles Persönliche aus und berücksichtige folgendes:

Die ausführenden Beamten haben einmal mit den Gesetzesbestimmungen zu rechnen, über die sie nicht hinweg können. Ihnen steht aber zweitens — und das ist des Pudels Kern — das „freie Ermessen" zu Gebote, und zwar ist das nicht etwa nur eine kümmerliche Bewegungsfreiheit zwischen den Paragraphen, sondern ausdrücklich bestimmt zum Beispiel § 25 der Gewerbeordnung, daß eine Genehmigung erforderlich sei „bei wesentlichen Veränderungen in dem Betrieb"; wobei die Behörden von Fall zu Fall zu entscheiden haben, was sie als „wesentlich" ansehen wollen. Man hat sich bemüht, diesen Spielraum einzuschränken und das preußische Oberverwaltungsgericht hat mehrmals versucht, den Begriff der „wesentlichen Veränderung" festzustellen oder zu umgrenzen. Aber auch die Rechtsprechung überließ schließlich „dem pflichtmäßigen Ermessen der Behörden, ob eine Genehmigungspflicht vorliegt"[1]). Noch an anderen Stellen des Genehmigungsverfahrens, und zwar gerade an den kritischen Punkten (Prüfung der Unterlagen, Feststellung der Bedingungen) ist dem freien Ermessen der Behörden ein weiter Raum gelassen, und niemand, gleichviel welche Interessen er geltend macht, kann an eine Beseitigung dieses Spielraums denken, der die Funktion hat, Raum zu schaffen für die berechtigten Interessen, die unter einem Buchstabenregiment leiden würden. Was aber sind „berechtigte Interessen"? Das ist die Frage, bei deren Beantwortung die Behörde bewußt oder unbewußt beeinflußt wird von der

[1]) Vgl. hierzu Tittler: Die Bestrebungen zur Änderung des Genehmigungsverfahrens für gewerbliche Anlagen in der Zeitschrift Sozialtechnik 1911, Heft 9.

Stimmung, die sich am wuchtigsten geltend macht. Mag der Handelsminister, der in Konzessionssachen die höchste Instanz ist, noch so sehr darauf bedacht sein, die Entwicklung der Industrie zu schützen, er muß doch als Mitglied des Ministeriums mit den mächtigen parlamentarischen Parteien rechnen. Mag der Gewerberat noch so sehr bemüht sein, unbedingt gewissenhaft zu handeln, er wird doch — vielleicht unbewußt — Anschauungen geltend machen, die sich den herrschenden Machtverhältnissen anpassen. Und selbst wenn alle die unmeßbaren und unangreifbaren politischen Einflüsse sich beseitigen ließen, so bliebe doch der Geist der Zeit wirksam, der vor einem halben Jahrhundert zwar auf Bewegungsfreiheit, Gewerbefreiheit hindrängte, aber der heute unter dem Eindruck der sozialen Entwicklung die „notwendige Staatseinmischung" so stark betont.

Wer alles das berücksichtigt: die Belastung des Genehmigungsverfahrens mit sozialpolitischen Bedingungen, die Hemmung durch agrarpolitische Bedenken und schließlich die unvermeidliche Tendenz, die auf das freie Ermessen der Behörden einwirkt, — wer alles das berücksichtigt, wird es nicht als zufällige Erscheinung betrachten, wenn er bemerkt, daß das Konzessionsverfahren immer schwerfälliger, umständlicher und langsamer geworden ist. Er wird nicht darüber erstaunt sein, daß die Industriellen im allgemeinen acht Monate bis zur Erteilung einer Konzession warten müssen[1]), und erst mit dem Bau beginnen, wenn die englischen Konkurrenzunternehmungen längst in Betrieb sind. Er wird sich nicht darüber wundern, daß die Genehmigung mit unzweckmäßigen oder gar unerfüllbaren Bedingungen belastet ist und daß die Urkunden schließlich zu umfangreichen Schriftstücken anwachsen, die in 30 bis 40 Paragraphen ein Heer von Bedingungen aufzählen. Denn alle Linien laufen ja zu dem einen Ergebnis zusammen, daß die staatliche Genehmigung privater Betriebe heute eine Schwerfälligkeit erreicht hat, die für die Konkurrenzkraft der deutschen Industrie gefährlich ist.

---

[1]) Es kommen zahlreiche Fälle vor, in denen sich das Konzessionsverfahren über ein Jahr, ja über $1^1/_2$ Jahr erstreckt.

Zweites Kapitel.

Die staatliche Kontrolle privater Betriebe.

Die sozialpolitische Gesetzgebung stand wirklich nur auf dem Papier — solange es nicht staatliche Beamte gab, die die Befolgung der Gesetze kontrollierten. Das hat man in allen Industrieländern erfahren, seitdem England im Jahre 1833 die Gewerbeinspektion geschaffen hat.

Heute besitzt Deutschland Gewerbeinspektionen, die sich mit den Einrichtungen Englands getrost vergleichen können. Zwar ist es nicht leicht, ja kaum möglich, über die Durchführung der Fabrikkontrollen internationale Vergleiche aufzustellen, da vergleichbare Zahlen nicht existieren[1]). Aber wer die Gewerbeinspektionsberichte aus verschiedenen Ländern liest, wird zu der Überzeugung kommen, daß die deutschen Inspektionen so sorgfältig und scharf durchgeführt werden wie in keinem anderen Lande. Dabei sehe ich ganz ab von der verhältnismäßig größeren Zahl der Aufsichtsbeamten im Deutschen Reich, sondern habe lediglich die sachlichen Berichte im Auge. Eine Kenntnis und Beurteilung der Details tritt in den deutschen Berichten hervor, die weit hinausgeht über die bloße Feststellung, ob die Gesetze befolgt werden; während in den Berichten der meisten anderen Länder die Beobachtung der Gesetze den eigentlichen Inhalt ausmacht. Mit dieser Beobachtung stimmen die Erfahrungen deutscher Ingenieure, die im Auslande tätig sind, überein, und oft hört man, mit welchem Erstaunen der große Unterschied konstatiert wird zwischen der zurückhaltenden Kontrolle der Gewerbeinspektoren in England und der eindringenden Untersuchung in Deutschland. Dabei gehen die deutschen Inspektoren in ihrem Forschungseifer so weit, daß sie zuweilen sogar bei den Arbeitern Bedenken erregen. So z. B. als sämtliche preußischen Gewerbeinspektionen eine Untersuchung darüber anstellten: ob die Arbeiter morgens vor Beginn der Arbeitszeit gefrühstückt haben[2]).

---

[1]) Immerhin dürften folgende Zahlen von Interesse sein: Im englischen Bergbau kommt auf 23000 Mann Belegschaft ein staatlicher Aufsichtsbeamter, in Preußen auf 3430 Bergarbeiter ein staatlicher Aufsichtsbeamter.

[2]) Jahresbericht der Königlich Preußischen Regierungs- und Gewerberäte für 1909, S. 8, 15, 25, 32, 55, 69, 88, 101, 107, 113, 124, 145, 156, 191, 204, 218, 227, 241, 250, 271, 285, 298, 311, 326, 360, 373, 393, 405, 440, 472, 488, 509, 515.

Das Ergebnis der Untersuchung war nicht ganz klar, weil die Arbeiter — „oft wohl aus falscher Scham", wie ein Gewerberat bemerkte — ein solches Eindringen in ihre Privatangelegenheiten „ungern sahen" und „sich scheuen, anderen einen Einblick in ihre häuslichen Verhältnisse zu gewähren". Die dann befragten Werkmeister „lehnten es nicht selten ab, Auskunft zu geben, mit der Begründung, daß sie es nicht für ratsam hielten, sich in derartige persönliche Angelegenheiten ihrer Leute einzumischen".

Es mag unerörtert bleiben, ob es wirklich ein sozialer Fortschritt wäre, wenn die Arbeiter die „falsche Scham" ablegten, und sich ausführlich darüber äußerten, inwiefern es „bei den Verheirateten sehr auf die Frau ankomme"![1]) Jedenfalls läßt die Umfrage den kontrollierenden Eifer der preußischen Gewerberäte gut erkennen.

Neben der Kontrolle der Gewerbeinspektoren aber ist im Laufe der Zeit die schriftliche Kontrolle herangereift, die mit ihren „Anzeigen", „Verzeichnissen" und „statistischen Mitteilungen" eine dreifache Ergänzung der Gewerbeaufsicht bildet.

Wenn z. B. — um die „Anzeige" zu charakterisieren — der Arbeitgeber beabsichtigt, Arbeiterinnen oder jugendliche Arbeiter zu beschäftigen, so hat er vor dem Beginn der Beschäftigung eine schriftliche Anzeige zu machen. In der Anzeige sind der Betrieb, die Wochentage, an denen die Beschäftigung stattfinden soll, Beginn und Ende der Arbeitszeit und der Pausen sowie die Art der Beschäftigung anzugeben, und dieses Schriftstück ist der Ortspolizei einzureichen, die es alsdann dem Gewerbeinspektor weitergibt. Der Gewerbeinspektor prüft, ob die Anzeige alle vorgeschriebenen Angaben enthält und veranlaßt, wenn das nicht der Fall ist, die Vervollständigung. Schließlich geht die Anzeige an die Polizei zurück. — „Möglichst bald", wie es in der Ausführungsanweisung heißt[2]), hat dann der Gewerbeinspektor den Arbeitgeber schriftlich darauf hinzuweisen, daß er in den Räumen, in denen Arbeiterinnen oder jugendliche Arbeiter beschäftigt werden, einen Auszug aus den Bestimmungen der Gewerbeordnung aufzuhängen habe und außerdem in den Räumen, in denen jugendliche Arbeiter beschäftigt werden, eine Abschrift der

[1]) A. a. O. S. 15.

[2]) Ausführungsanweisung zur Gewerbeordnung für das Deutsche Reich vom 1. Mai 1904, Ziffer 225.

an die Polizei gesandten „Anzeige". Das Interesse der Behörde aber geht noch weiter, denn für den zuerst erwähnten Aushang hat der Arbeitgeber sich des „Musters N" zu bedienen, für den zweiten Aushang des „Musters O". Doch gibt es gewisse Betriebe, z. B. Motorwerkstätten, in denen an Stelle des „Muster N" die „Muster R", „S" vorgeschrieben sind, andere Werkstätten, in denen die „Muster T", „U" dem Aushang zugrunde zu legen sind und schließlich solche, für die die „Muster V" und „W" zu wählen sind.

Wohlbemerkt! So wird erreicht, daß der Arbeitgeber nicht nur von der Polizeibehörde und dem Gewerbeinspektor kontrolliert wird, sondern daß auch eine indirekte Kontrolle durch die Arbeiter selbst hinzutritt, die darüber wachen können, ob die im „Aushang" mitgeteilten Tatsachen der Wirklichkeit entsprechen. Ausdrücklich bestimmt daher das Gesetz, daß der Aushang „an einer in die Augen fallenden Stelle" der Werkstatt zu erfolgen habe.

Nachdem so die Durchführung der Kontrollen sorgfältig gesichert ist, darf der Arbeitgeber die einmal festgestellten Zeitbestimmungen (Arbeitsdauer und Pausen) nicht ändern, sondern muß zuvor — wenn etwa die Konjunktur eine Verlängerung oder Verkürzung der Arbeitszeit erforderlich macht — über die beabsichtigte Änderung eine neue „Anzeige" erstatten, für die dieselben Formalitäten gelten.

Soweit die „Anzeige". Die mildere Form der schriftlichen Kontrolle ist das „Verzeichnis". Wenn z. B. der Arbeitgeber am Sonntag gewisse Arbeiten ausführen lassen will, die auf keinen anderen Tag verschoben werden können (Notarbeiten, Reinigungsarbeiten bestimmter Art usw.), so hat er ein „Verzeichnis" anzulegen, in das für jeden einzelnen Sonntag die Zahl der beschäftigten Arbeiter, die Dauer ihrer Beschäftigung sowie die Art der vorgenommenen Arbeiten genau einzutragen sind. Die Eintragung muß so detailliert erfolgen, daß der kontrollierende Beamte auf Grund dieses Verzeichnisses beurteilen kann, ob es sich wirklich um Arbeiten handelt, die keinen Aufschub vertragen. Das Verzeichnis ist so anzulegen („Muster J"), daß man alle Arbeiten daraus erkennen kann, die während eines Kalenderjahres vorgenommen worden sind.

Neben diesen beiden genau bestimmten Arten der schriftlichen Kontrolle besteht noch eine dritte Form, deren Fest-

setzung den Behörden überlassen ist: die „statistischen Mitteilungen". Die Arbeitgeber sind nämlich verpflichtet, dem Gewerbeaufsichtsbeamten oder der Polizeibehörde „diejenigen statistischen Mitteilungen über die Verhältnisse ihrer Arbeiter zu machen, die vom Bundesrat oder von der Landeszentralbehörde vorgeschrieben werden[1]).

Die einzige Partei, die frühzeitig — aber vergebens — den Strom von Tinte hemmen wollte, der sich heute aus jenen drei Kanälen ergießt, war die süddeutsche Volkspartei. In einer sehr wirksamen Reichstagsrede wendete sich der Abgeordnete Payer vor 21 Jahren gegen das Übermaß an schriftlichen Kontrollen. Humorvoll und scharfsinnig zeigte er, was der Industrie schon alles an Schreibereien verordnet sei. „Ist es nicht eigentlich genug an dem, was man dem Arbeitgeber aufgeladen hat?" rief Payer aus. — „Kommt nicht eigentlich der Moment heran, wo man statt bloß an den Schutz des Arbeitnehmers auch einmal an den Schutz des Fabrikanten vor solchen Arbeiten und Belästigungen denken sollte, die nach unserer Meinung wenigstens entbehrt werden können?"

So eindrucksvoll war Payers Rede, daß die Mehrheit des Hauses ihm zujubelte, und fast schien es, als werde eine der neuen „schriftlichen Kontrollen", die durch Kommissionsbeschluß bereits gutgeheißen war, im Plenum fallen[2]).

Nur einer ungewöhnlichen Vereinigung von Männern gelang es, die Wirkung abzuschwächen, denn der preußische Handelsminister, Freiherr von Berlepsch, und der Führer der Sozialdemokraten, August Bebel, wandten sich gegen Payers Antrag, und als Dritter im Bunde erhob sich — der Führer der Großindustriellen Freiherr von Stumm. Stumm fürchtete damals, eine Beseitigung der schriftlichen Kontrollen werde die Behörde veranlassen, für alle Ausnahmearbeiten die polizeiliche Genehmigung zu verlangen[3]). Stumm operierte also lediglich aus taktischen Gründen. Hingegen zeigten die Reden der preußischen Regierungsvertreter und des sozialdemokratischen Führers gerade

---

[1]) § 139b der Gewerbeordnung.

[2]) Die Volkspartei hatte beantragt, § 105c, Absatz 2 betr. das „Verzeichnis" zu streichen. Reichstagsverhandlung vom 14. und 16. Februar 1981.

[3]) Der Regierungsvertreter hatte, als die Rede Payers so großen Eindruck machte, damit gedroht.

in der Grundtendenz eine höchst charakteristische Übereinstimmung, denn August Bebel sowohl wie der Regierungsvertreter ließen erkennen, daß sie das „Verzeichnis" nicht nur als ein Mittel der Kontrolle betrachteten, sondern auch als ein Pressionsmittel, dessen Unbequemlichkeit den Arbeitgeber veranlassen soll, auf Ausnahmearbeiten möglichst zu verzichten. Bebel fand daher die Form des „Verzeichnisses" noch viel zu milde und trat mit aller Kraft für die polizeiliche Listenführung ein[1]).

Das ist nun ein Punkt, an dem sich deutlich erkennen läßt, wie sogar die Grundsätze der Verwaltungstechnik durch die Sozialpolitik verändert werden: Man betrachtet es im allgemeinen als ein Zeichen bureaukratischer Mängel, wenn die Formalitäten der Verwaltung sich schwerfällig und störend vollziehen, und man stellt daher den Grundsatz auf, daß alle Formalitäten möglichst ohne Belästigung und Umständlichkeit durchzuführen sind. Jedoch dieser elementare Grundsatz der Verwaltungstechnik wird durch die Sozialpolitik entwurzelt, denn sobald eine Forderung der Verwaltung den Nebenzweck verfolgt, als Pressionsmittel zu dienen, verschwindet das Streben nach Einfachheit und Leichtigkeit, da ja gerade die Unbequemlichkeit wirken soll, da ja gerade die Lästigkeit der „Anzeige" den Arbeitgeber veranlassen soll auf Ausnahmearbeiten zu verzichten.

Niemand kann bezweifeln, daß diese Methode sich im Interesse der Sozialpolitik verteidigen läßt, ja man wird der Einrichtung sogar Feinheit und Raffinement nachrühmen können, aber man darf andererseits nicht übersehen, daß durch die Einführung dieses neuen Prinzips alles das gefördert und unterstützt wird, was in der Verwaltung gemeinhin als bureaukratisch und schikanös gilt. Denn ein Beamter, der alle Formalitäten schwerfällig erledigt, der an jeder Kleinigkeit herumkrittelt und in „Rückfragen" schwelgt, ein solcher Beamter kann sein Gewissen mit dem Gedanken beruhigen, daß es ja ein „Nebenzweck" seiner bureaukratischen Hantierungen sei, den Arbeitgeber von Aus-

[1]) Bebel beantragte, den Arbeitgeber zu zwingen, daß er das „Verzeichnis" am Schlusse jeden Monats der Behörde in Abschrift mitteile. Payer bemerkte hierzu: „Wer nach der Polizei schreit, meine Herren, das sind (zu den Sozialdemokraten gewendet) Sie!"... „Dasjenige Organ der Staatsverwaltung, welches von Berufs wegen sich in die Verhältnisse der Industrie eindrängt, nennen Sie, wenn dieses Eindringen Ihnen nicht paßt, Polizeidiener; wenn aber das Eindringen Ihnen paßt, dann ist es — der Herr Aufsichtsbeamte."

nahmearbeiten abzuschrecken. Diese „Abschreckungstheorie" wirkt auch auf die tüchtigsten Beamten. Sie schädigt den Charakter der Verwaltung, und es liegt eine besondere Gefahr darin, daß gerade der Verwaltungszweig getroffen wird, der den Staat mit dem pulsierenden Wirtschaftsleben verbinden soll.

Vermehrt wird die Gefahr dadurch, daß sich zu den bureaukratischen Neigungen die sozialistischen Bestrebungen gesellen, die die Industrie immer entschiedener unter behördliche Kontrollen zu stellen suchen. So forderte der sozialdemokratische Abgeordnete Hue in der Reichstagssitzung vom 6. Februar 1906 die Reichsregierung auf, eine statistische Untersuchung über Arbeitszeit und Überstunden in der Großeisenindustrie anzustellen. Der Reichstag nahm die Anregung lebhaft auf und richtete am 13. Februar 1906 an den Reichskanzler eine Resolution, die statistischen Untersuchungen ins Werk zu setzen. Nachdem hin und her überlegt und durch Stichproben erkundet war, wie eine solche Untersuchung sich wohl durchführen lasse, und nachdem der Reichstag die Regierung noch zweimal ermahnt hatte (bei der Etatsberatung für 1907 und 1908), erging am 19. Dezember 1908 eine Bundesratsverordnung, die folgendes verfügte: In den Betrieben der Großeisenindustrie seien Verzeichnisse anzulegen, in denen alle Arbeiter, die über die Dauer der regelmäßigen Arbeitszeit hinaus beschäftigt werden, mit Namen einzutragen seien. Für jeden einzelnen sei aufzuzeichnen:

1. die Dauer der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit und
2. die Zahl der täglichen Überstunden.

Am Schluß jedes Monats sei das Verzeichnis der Ortspolizeibehörde einzusenden.

Von der Vielschreiberei, die diese Verfügung verursachte, kann man sich vielleicht eine Vorstellung machen, wenn man einen Blick auf die beiliegenden Formulare wirft[1]). In den großen Betrieben, die viele hundert oder mehrere tausend Arbeiter beschäftigen, ist die Führung dieser Verzeichnisse eine dauernde Schwierigkeit geworden, zumal häufig Rückfragen erforderlich sind, um beim Werkmeister festzustellen, ob in einem bestimmten Fall „Überarbeit" vorliegt.

[1]) Siehe S. 22 fg. Die Formulare sind mit kleinen Änderungen entnommen dem Kommentar, den der Regierungs- und Gewerberat Oppermann zu der Bundesratsverordnung vom 19. Dezember 1908 verfaßt hat.

Überarbeits-Verzeichnis.

Formular A.

Werk: ..... Betriebsabteilung: ..... Monat: ..... Jahr: .....

Dauer der regelmäßigen täglichen Arbeitsschicht (einschl. der Pausen) ..... Stunden.

1	2	3																													4
Kontroll-nummer	Namen der Arbeiter, die übergearbeitet haben	Dauer der Überarbeit[1]) (einschl. der Pausen) ..... Stunden																													Bemerkungen
		1	2	3	4[2])	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	

[1]) Die regelmäßigen Wechselschichten sind in Spalte 3 als Überarbeit nicht einzutragen, wohl aber alle sonstige Sonntagsarbeit in ihrer vollen Dauer.

[2]) Die Sonn- und Festtage sind rot zu bezeichnen.

Betrieb: Martinwerk. **Monat April 1912** (für 10 Tage). **Formular B.**

1	2	3																				4	5		6							
Marken-numm	Name des Arbeiters	1.		2.		3.		[4.]		5.		6.		7.		8.		[9.]		10.		Anzahl der Schichten	Überstunden an		Wievielmal Überstunden							
		T.	N.	T.	N.	T.	N.	T.	N.	T.	N.	T.	N.	T.	N.	T.	N.	T.	N.	T.	N.		Werktagen	Sonntagen	bis zu 1 Stunde	mehr als 1—2 Stdn.	mehr als 2—3 Stdn.	mehr als 3—4 Stdn.	mehr als 4—5 Stdn.	mehr als 5—6 Stdn.	mehr als 6—7 Stdn.	mehr als 7 Stdn.
																								.								
																								.								
																							.									
																							.	.								

Anmerkungen:

1. Die sich auf Sonn- und Festtage beziehenden Eintragungen — vorstehend umrahmt — werden in roter Tinte eingetragen.

2. In Spalte 3 ist für jeden Tag der Monatshälfte eine Unterabteilung vorhanden, die in T. und N. = Tagschicht und Nachtschicht zerlegt ist.

3. Die sich auf die Überstunden beziehende Spalte 6 hat in jeder horizontalen Reihe eine Teilung erfahren. Oberhalb dieses Teilungsstriches werden die Überstunden an Werktagen, unterhalb des Teilungsstriches die Überstunden an Sonntagen eingetragen.

4. Die Aufsummierung der Spalten 5 und 6 dieses Schichtenbuches geben unmittelbar die Ziffern für die Ausfüllung der Spalten 5—13 des „Auszuges aus den Lohnlisten" (§ 2 Abs. 2 der Großeisenverordnung).

5. Bezüglich der Eintragungen des Anfangs und des Endes der Überstunden wird zur Voraussetzung gemacht, daß der wirkliche Zeitpunkt und nicht etwa ein fingierter (zwecks Festsetzung und Bemessung der für Überarbeit zu leistenden Lohnzuschläge) eingeschrieben wird.

Diese Kontrolle ergibt aber, obwohl sie so eifrig ins Detail geht, doch kein Bild von den wirklichen Verhältnissen: denn um die großen Betriebe dauernd aufrecht zu erhalten, müssen gewisse Reinigungs- und Reparaturarbeiten regelmäßig Sonntags vorgenommen werden. Hierfür werden Arbeiter angestellt, die in der Woche entsprechende Ruhezeiten haben. Ihre Sonntagsarbeit kann also nicht als „Überarbeit" im Sinne einer ungewöhnlich langen Arbeitsdauer bezeichnet werden, und hat in der Praxis bei den Arbeitern selbst niemals als „Überarbeit" gegolten. Trotzdem verlangt die Verfügung des Bundesrats, daß die Zahlen im „Überarbeitsverzeichnis" erscheinen. Meine Erkundigungen ergaben, daß diese regelmäßigen Arbeiten 70 bis 75% der gemeldeten „Überstunden" ausmachen. So schrumpft die Zahl der wirklichen Überstunden auf 25 bis 30% der gemeldeten Ziffern zusammen, aber auch dieser Rest gibt keine Vorstellung von der wirklichen Lage, denn er läßt folgende für die Arbeiter sehr wichtige Tatsachen überhaupt nicht erkennen: gerade in der Großeisenindustrie ist eine große Zahl Überstunden keineswegs ein sicheres Kennzeichen überlasteten Geschäftsganges und überlasteter Arbeit. Vielmehr hat jeder der Großbetriebe mit Unregelmäßigkeiten zu rechnen, die sich fast täglich einstellen und die durch keine Organisation beseitigt werden können, denn etwa das Mißlingen einer Charge zwingt die Arbeiter im Walzwerk, mehrere Stunden zu warten, bis beim Eintreffen der Ersatzcharge die Tätigkeit fortgesetzt werden kann. Hier also tritt in Wirklichkeit nur eine Arbeitsverschiebung ein, die den Arbeitern nicht einmal unangenehm ist, da sie ohne vermehrte Anstrengung eine erheblich höhere Bezahlung bringt. Jedoch das „Überstundenverzeichnis" des Bundesrats kennt diesen wichtigen Unterschied nicht und — kann ihn nicht kennen, denn nie wird ein kontrollierendes Schema imstande sein, die Mannigfaltigkeit der Betriebe zu erfassen.

Drittes Kapitel.

Die staatliche Regelung privater Betriebe.

Daß es sehr schwer ist, behördliche Regelungen den mannigfachen Verhältnissen der Industrie anzupassen, bedarf keines Be-

weises. Man braucht z. B. nur einen Blick auf die Ordnung der Sonntagsruhe zu werfen, um zu erkennen, wie die Paragraphen sich förmlich drehen und winden, um das auszudrücken, was nötig und möglich ist:

Zugrunde liegt das Prinzip: jeder kann arbeiten, wann er will, denn das ist „Gegenstand freier Übereinkunft" (§ 105).

Hiervon gibt es eine allgemeine Ausnahme: zum Arbeiten an Sonntagen können die Arbeiter nicht verpflichtet werden (§ 105a).

Ferner gibt es eine spezielle Ausnahme: in Betrieben bestimmter Art dürfen die Arbeiter an Sonntagen nicht beschäftigt werden (§ 105b).

Diese beiden Ausnahmen erleiden wiederum vier Ausnahmen:

1. In gewissen Fällen, die in § 105c näher bezeichnet sind, darf an Sonntagen ohne besondere Genehmigung der Behörde gearbeitet werden.

2. Für bestimmte Gewerbe, „welche ihrer Natur nach eine Unterbrechung nicht gestatten," kann der Bundesrat Ausnahmen von der Sonntagsruhe zulassen (§ 105d).

3. Für bestimmte Gewerbe, „die zur Befriedigung täglicher Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich sind", kann der Regierungspräsident Ausnahmen zulassen (§ 105e).

4. Für bestimmte Arbeiten, die „zur Verhütung eines unverhältnismäßigen Schadens" erforderlich sind, kann die Ortspolizeibehörde Ausnahmen zulassen (§ 105f).

Von den Ausnahmen 1 bis 3 gibt es wiederum eine Ausnahme: Wenn auch in gewissen Fällen an Sonntagen gearbeitet werden darf, so muß doch jeder dritte Sonntag für die Arbeiter frei sein (§ 105c Abs. 3).

Hierfür jedoch gelten wiederum folgende Ausnahmen:

1. Die allgemeine Ausnahme: sofern die Sonntagsarbeiten nicht länger als drei Stunden dauern, können die Arbeiter auch „an jedem dritten Sonntag" beschäftigt werden.

2. Die spezielle Ausnahme: wenn den Arbeitern eine 24stündige Ruhezeit an einem Wochentage gewährt wird, darf die Polizeibehörde gestatten, daß die Arbeiter auch an einem „dritten Sonntag" beschäftigt werden (§ 105c Abs. 4).

So stellt sich das Gebot: Du sollst den Feiertag heiligen! in der Sprache des Gesetzes dar.

Wer solche oder ähnliche Paragraphenverrenkungen studiert, ist allzu leicht geneigt, unsere Gewerbeordnung zu tadeln, die man „ein ineinander geschachteltes System von Ausnahmen" genannt hat. Jedoch sobald man die Begründungen und Verhandlungen mehrerer Jahrzehnte liest und Wort für Wort feststellt, wie alles entstanden ist, wird man erkennen, daß scharfsinnige Männer mühsam im Laufe der Jahre das System erdacht haben, und daß hier durchaus nicht irgendwelche Nachlässigkeiten oder bureaukratische Launen zugrunde liegen, sondern in der Sache selbst die große Schwierigkeit zu finden ist. Zwar weiß jedermann, daß der Schutz der Arbeiter, der Schutz von Leben und Gesundheit sich ohne staatliche Regelung nicht durchführen läßt, und daß die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung unendlich viel Segen gestiftet hat; jedoch niemals wird es möglich sein, zu festen Ergebnissen darüber zu kommen, wie weit der Staat regulierend eingreifen darf, stets werden Theorie und Praxis darüber im Ungewissen sein, wo die Grenze zu ziehen ist, die nicht überschritten werden sollte.

Diese stete Unsicherheit führt naturgemäß zu einem steten Ringen der Parteien, und es besteht darüber wohl kein Zweifel, daß die Grenze mehr und mehr zugunsten der staatlichen Reglementierung verschoben wird. Denn jede Partei will in der Sozialpolitik fruchtbar sein, und die großen Parteien, die auf Arbeiterhilfe bei den Wahlen angewiesen sind, müssen in jeder Parlamentssession beweisen, daß sie das Vertrauen der Massen verdienen. Daher wird die Regierung Jahr für Jahr im Reichstage mit Anträgen und Resolutionen bestürmt, um hier und dort regulierend einzuwirken.

Daß sich unter solchen Umständen die staatliche Regelung von den zum großen Teile erledigten allgemeinen Fragen (Schutz der Frauen, der Jugendlichen, Sonntagsruhe usw.) allmählich den Einzelheiten des Betriebes zuwendet, ist in diesem Lauf der Dinge begründet. Damit aber verwandeln sich die Schwierigkeiten in Gefahren. Schwierig war es schon, wie wir sahen, für die einfache und segensreiche Vorschrift der Sonntagsruhe eine Form zu finden, die die Industrie ertragen kann. Gefährlich aber ist es, wenn das Gesetz sich tief hineinwagt in Einzelheiten des Betriebes, wie z. B. die Ordnung der Arbeitspausen.

Wer die sozialpolitischen Debatten liest, die in den letzten sechs Jahren im Reichstag stattgefunden haben, wird finden, daß die „Regelung der Arbeitspausen" in den Erörterungen eine erhebliche Rolle spielt. Von sozialdemokratischen Abgeordneten wurde der Ton angestimmt und von den Vertretern anderer Parteien lebhaft aufgenommen. Denn der Gedankengang war ja so einfach und einleuchtend, man sagte sich: wichtiger als die Verkürzung der Arbeitszeit, wichtiger als manche sanitäre Einrichtung ist die Gewährung hinreichender und zweckmäßig verteilter Pausen. Dies sei ein dankbares Gebiet für die staatliche Regelung, und bald erschien es im Kreise der Volksvertreter, als gäbe es nichts Harmloseres, nichts Natürlicheres als die „Regelung der Arbeitspausen".

Demgemäß erging eine Vorschrift, die für die Großeisenindustrie die Pausen in folgender Weise staatlich reguliert[1]). Wenn die Arbeitszeit 8 Stunden übersteigt, müssen jedem Arbeiter mindestens 2 Stunden Pause gewährt werden. Eine dieser Pausen muß mindestens eine Stunde betragen und „zwischen das Ende der fünften und den Anfang der neunten Arbeitsstunde fallen". „Unterbrechungen" von weniger als eine Viertelstunde gelten nicht als Pausen.

Von diesen Regeln kann die höhere Verwaltungsbehörde unter gewissen Umständen Ausnahmen gestatten, jedoch kann die Gesamtdauer der Pause von zwei Stunden nur im Interesse der Arbeiter verringert werden[2]).

Um jede Umgehung zu verhindern, wurde ausdrücklich verfügt, „daß eine regelmäßige, wenn auch nur überwachende Tätigkeit den Arbeitern während der Pausen nicht zugemutet werden darf"[3]). Daher erklärten es die staatlichen Aufsichtsbeamten für unzulässig, daß z. B. der Kesselwärter während der Pause nach den Wasserständen sehe, ja es wurde sogar verlangt, daß die Maschinen- und die Kesselwärter während der Pause das Maschinenhaus verlassen sollten. Den Maschinisten der Koksausdrück-Maschinen wurde ebenfalls befohlen, während der Pause die

[1]) Vom 19. Dezember 1908.

[2]) „Wenn Rücksichten auf die Arbeiter dies geboten erscheinen lassen". Diese Bestimmung soll den Arbeitern die Möglichkeit geben, eine Verkürzung der Pausen zu erreichen, „wenn damit eine entsprechende frühere Entlassung von der Arbeit verbunden" wird.

[3]) Erlaß des preußischen Handelsministers vom 19. Januar 1909.

Maschinen zu verlassen, da ihr Aufenthalt als eine Beaufsichtigung der Maschinen aufzufassen sei[1]).

Scharfe Forderungen wurden für die Hochöfen, Glühöfen usw. gestellt, und als die Industriellen auf die technische Undurchführbarkeit und die Gefahr der Bestimmungen hinwiesen[2]), wurde von den Gewerbeinspektionen erwidert, es könnten ja für die Dauer der Pause Ersatzleute beschafft werden. Hierbei wurde ganz übersehen, daß das Heranziehen von Ersatzleuten eine bedenkliche moralische Wirkung hat, denn während die Mannschaften sich bisher für alle Vorkommnisse während der Schicht verantwortlich fühlten, müssen sie jetzt einen Teil der Verantwortung den Ersatzleuten überlassen, und so schiebt der eine die Schuld gefährlicher Nachlässigkeit auf den anderen. Dabei will ich ganz absehen von der Tatsache, daß es fast nirgends möglich ist, wirklich vollwertige Ersatzleute zu beschaffen, denn Männer, die während der Arbeitszeit bald hier eine halbe Stunde, bald dort eine ganze Stunde die Mannschaften ablösen, können unmöglich dieselbe Sachkenntnis und dasselbe Interesse wie die ständigen Bedienungsmannschaften besitzen. Unter diesen Umständen hielten es sogar die preußischen Dampfkesselüberwachungsvereine für geboten, aus Gründen der Sicherheit gegen die staatliche Regelung der Pausen Bedenken geltend zu machen[3]).

---

[1]) Diese Forderungen wurden gestellt, obwohl während der Pause das Feuer unter dem Kessel abgedeckt und der Dampfdruck auf 1 bis 2 Atmosphären verringert wird.

[2]) Die Praxis ergab z. B., daß die Temperatur in den Hochöfen schon nach einer Pause von ¾ Stunden sich verdoppelt hatte, denn je tiefer die Beschickung sinkt, um so höher steigt die Gichttemperatur. Nach einer solchen Pause bedarf es etwa 3 Stunden ununterbrochener Beschickung, um wieder auf die normale Temperatur zu kommen. Durch diese Temperaturschwankungen aber wird die Konstruktion des ganzen Hochofens gefährdet, und zeitraubende und gefährliche Reparaturen werden erforderlich. Auch entstehen infolge des schnellen Ansteigens der Temperatur während der Pause undichte Stellen, an denen Gase ausströmen und die Arbeiter bei der Wiederaufnahme der Tätigkeit gefährden. Mit den Temperaturschwankungen laufen andere unerwünschte Vorgänge parallel, denn infolge des tiefen Sinkens der Beschickung stürzt der Koks bei der dann erforderlichen Nachfüllung aus anormaler Höhe herab und zerschlägt. Die aus gleicher Höhe stürzenden schweren Erze zertrümmern den Koks vollends und es entsteht so eine ungünstige Mischung, die Störungen im Betriebe und sogar Explosionsgefahren herbeiführt. Näheres hierüber siehe in der interessanten Arbeit von Matthiae: „Bemerkungen über das Steigen der Gichttemperatur der Hochöfen während längerer Pausen".

[3]) Hierbei kam es zu einem scharfen Zusammenstoß zwischen den preußischen Dampfkesselüberwachungsvereinen und dem Handelsminister. Siehe S. 30.

Es ist begreiflich, daß die Gefährdnug der Betriebssicherheit bei allen Erörterungen über die staatliche Pausenregelung im Vordergrund steht. Jedoch damit ist nur ein Teil der Frage berührt und nicht einmal der entscheidende Punkt, denn ganz abgesehen von der Betriebssicherheit bedeutet die Einführung der staatlichen Pausenregelung einen tiefen Eingriff in die Dispositionsfreiheit der Werkleiter.

Um das zu würdigen, muß man wissen, daß in unseren großen Werken, die 1000 bis 10 000 Arbeiter beschäftigen, jede schematische Einteilung der Arbeit unmöglich ist. Denn Unregelmäßigkeiten, die durch schnelle und geschickte Anordnungen überwunden werden müssen, treten täglich ein, und das Stocken einer Werkstatt wirkt auf den ganzen Betrieb. Liest man freilich die Darstellung, die der deutsche Metallarbeiterverband über die staatliche Pausenregelung veröffentlich hat[1]), so findet man die notwendige Beweglichkeit der Betriebe mit keinem Worte erwähnt. Man gewinnt im Gegenteil die Vorstellung, als sei es möglich, die großen Werke mit systematischer Genauigkeit nach einer Minutentabelle operieren zu lassen. Diese Vorstellung, die von allen denen unterstützt wird, welche die staatliche Regelung weiterführen möchten, ist vielleicht der gefährlichste Irrtum, den es für die Zukunft des deutschen Wirtschaftslebens geben kann. Denn unsere Zeit, die unter dem Einfluß der sozialen Entwicklung so sehr zur Reglementierung neigt, hat den Glauben an selbständige, originelle persönliche Unternehmungskraft fast verloren.

Damit hängt eng zusammen das Streben, die Selbstverwaltungskörper, die unsere Industrie sich geschaffen hat, allmählich zur Seite zu drücken. Zwei Gruppen solcher Selbstverwaltungskörper kommen hierbei in Betracht: die Dampfkesselüberwachungsvereine und die Berufsgenossenschaften, denen durch die Gesetzgebung wichtige Funktionen übertragen wurden, weil man der Überzeugung war, daß eine direkte staatliche Regelung zu starr sei und zu wenig fähig, sich den Bedürfnissen der Industrie anzupassen. Jedoch immer enger zieht sich das staatliche Netz um diese Korporationen zusammen. Scharf wies z. B. der preußische Handelsminister die Dampfkesselüberwachungsvereine zurück, als

[1]) Die Schwereisenindustrie im deutschen Zollgebiet, ihre Entwicklung und ihre Arbeiter, herausgegeben vom Vorstande des deutschen Metallarbeiterverbandes, Stuttgart 1912, S. 583—621.

sie gegen die staatliche Regelung der Pausen Bedenken erhoben[1]) und die Berufsgenossenschaften werden nicht nur übergangen, sondern sogar in ungesetzlicher Weise durch die Staatsbehörden ausgeschaltet[2]).

Viertes Kapitel.

Die Verstaatlichung privater Betriebe.

Als im Jahre 1876 die Frage der Eisenbahnverstaatlichung alle anderen Fragen unserer inneren Politik in den Hintergrund drängte, schrieb Wehrenpfennig: „Die französischen Verhältnisse sind ein Muster von Ordnung im Vergleich mit den Zuständen

---

[1]) Der Handelsminister bestritt in einer Verfügung vom 10. Januar 1911 dem Zentralverbande der preußischen Dampfkesselüberwachungsvereine das Recht, sich in sozialpolitische Angelegenheiten zu mischen. Hierauf wurde ihm erwidert: „Die vorliegenden Fragen (Pausenregelung) stehen in innigstem Zusammenhang mit der Sicherheit des Dampfkesselbetriebes, und es kann nach den von uns bisher gemachten Feststellungen keinem Zweifel unterliegen, daß die Anwendung der Pausenbestimmungen auf die Kesselheizer eine Gefährdung der Sicherheit dieser Kessel im Gefolge hat. Schon diese Befürchtung gibt dem Vorstande nicht nur das Recht, sich mit der Angelegenh eit zu befassen, sondern macht ihm dies geradezu zur Pflicht. Bei der außerordentlichen Bedeutung, welche die Angelegenheit für den Dampfkesselbetrieb der davon betroffenen Werke hat, werden wir die nähere Erörterung auf die Tagesordnung der nächsten Mitgliederversammlung setzen." Darauf erklärte der Minister (5. April 1911): daß er unter diesen Umständen keinen Kommissar an der Erörterung teilnehmen lassen könne, und daß er sich nicht in der Lage befinde, einer Eingabe weiter Folge zu geben.

[2]) Das gilt z. B. für die Oberpräsidialverordnung, betreffend die Einrichtung und den Betrieb von Aufzügen, vom 30. Juli 1908/17. Juni 1910, über die das Landgericht zu Dortmund am 9. November 1911 folgendermaßen urteilte: „Die Oberpräsidialpolizei-Verordnung ist ohne Anhörung der Berufsgenossenschaften erlassen worden. Sie enthält Vorschriften über die Einrichtung und den Betrieb von Fahrstühlen in gewerblichen und privaten Betrieben, Vorschriften, die, soweit sie sich auf gewerbliche Betriebe beziehen, bezwecken, die Arbeiter gegen Gefahren für Leben und Gesundheit möglichst zu schützen". Nach § 120e der Gewerbeordnung sei vor Erlaß solcher Vorschriften den beteiligetn Berufsgenossenschaften Gelegenheit zu einer gutachtlichen Äußerung zu geben. „Diese Bestimmung, welche vom Reichstag trotz der von anderen Seiten erhobenen Bedenken eingefügt worden ist, hat nach der herrschenedn Ansicht nicht bloß instruktionelle, sondern zwingende Bedeutung, so daß die Nichtanhörung der Berufsgenossenschaften die Rechtsungültigkeit der betreffenden Verordnung zur Folge hat. (Vgl. Urteile des Kammergerichts vom 27. Dezember 1900 und vom 25. November 1902)." Die Oberpräsidialverordnung sei daher für gewerbliche Betriebe rechtsungültig.

bei uns. Wir haben 63 Eisenbahnverwaltungen, die sich mehr oder weniger souverän fühlen; der Reisende, der von Berlin nach Karlsruhe geht, durchkreuzt sieben voneinander unabhängige Eisenbahnsysteme, und nicht einmal ein Bahnbeamter, geschweige denn ein Privatmann ist imstande, sich in dem Labyrinth der 1357 Tarife zurecht zu finden, und mit Sicherheit die Transportkosten eines Stückgutes zu berechnen, das von einem Ende Deutschlands zum anderen befördert werden soll. Das sind Verhältnisse, die nicht dauern können. Sie stehen mit den Bedürfnissen des Verkehrs, mit der Wohlfahrt der Nation, deren Pflege die Pflicht des Reiches ist, ebenso im Widerspruch, wie einst die Zollschranken, die die 38 souveränen Staaten des alten Bundestages voneinander absperrten"[1]).

Zwei Möglichkeiten nur gab es. Entweder mußten die vielen Privateisenbahnen sich zu wenigen mächtigen Gesellschaften vereinigen oder der Staat mußte den Betrieb übernehmen. Und wie scharf damals auch diese Frage umstritten war, heute weiß jedermann, daß der Staatsbetrieb sich glänzend bewährt hat. Frankreich, dessen Eisenbahngesellschaften uns damals als ein Muster von Ordnung gepriesen wurden, hat mit seinem „gemischten" System schwere Erschütterungen erlebt, und in England wird gegenwärtig nach den schlimmen Erfahrungen des Sommers 1911 die Eisenbahnverstaatlichung lebhaft erörtert. In Deutschland ging man rechtzeitig vor. Es verschwanden damit die wüsten Eisenbahnspekulationen, die Lasker im Jahre 1873 in seiner historischen Rede kennzeichnete, und die Finanzen des preußischen Staates ruhen heute fest auf den staatlichen Milliardenunternehmungen.

So hat der Staatsbetrieb in Deutschland mit schlagendem Erfolge debütiert, und doch war dies nur ein Anfang, denn ermutigt durch die Erfahrungen des Staates, griffen die deutschen Städte zu, wurden große Unternehmer und aufblühend errangen sie Erfolge, als sie die Versorgung mit Wasser und Gas, den Betrieb der Elektrizitätswerke und der Straßenbahnen selbst durchführten.

So wurde durch praktische Leistungen erwiesen, daß der Betrieb von Eisenbahnen, Straßenbahnen, ferner die Versorgung

---

[1]) Preußische Jahrbücher 1876, S. 440.

der Bevölkerung mit Gas, Wasser, Elektrizität zweckmäßig von Staat und Kommunen ausgeführt wird.

Alle diese Betriebe haben einen wesentlichen Zug gemeinsam: sie können und müssen nach strengem Schema organisiert werden, ja sie werden um so vollkommener funktionieren, je genauer es gelingt, den Bahnverkehr und die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität zu uniformieren. Daher ist die straffe, ich möchte fast sagen militärische Schulung der Beamtenschaft von entscheidender Wichtigkeit für das Funktionieren jener Betriebe; sogar die Unregelmäßigkeiten (Betriebsstockungen, Wagenmangel) sind solcher Art, daß sie am wirksamsten durch eine methodische Vorbereitung überwunden werden. (Instruktionen für Betriebsstockungen usw.)

Also gehören zu diesen Betriebsarten organisatorische Faktoren, über die der Staat mindestens ebensogut, ja wahrscheinlich in höherem Maße verfügt als die Privaten. Hierzu kommt, daß alle diese Betriebsarten die Benutzung, Kreuzung, Untertunnelung, Überbrückung öffentlicher Wege erfordern und daß daher Interessenkollisionen entstehen, die vollkommen ausgeschaltet werden, sobald der Staat oder die Gemeinden selbst das Unternehmen durchführen.

Organisatorisch stehen daher für solche Betriebsarten Staat und Gemeinde gewiß nicht hinter den Privatunternehmen zurück[1]).

Während so die Verstaatlichung in unserer Zeit an Kraft zunahm und in der Öffentlichkeit großen Kredit gewann, vollzogen

---

[1]) Gewiß hat manche Stadt, manche Gemeinde, mancher Kreis sich unter dem Eindruck des modernen Munizipalsozialismus allzu eilig vorgewagt, und oft hat die überstürzte Aufnahme neuer Schulden den Anleihemarkt beunruhigt. Während im Jahre 1881 die deutschen Kommunen 772 Millionen Mark Schulden hatten, betrugen die kommunalen Schulden am 31. Dezember 1910 5 684 000 000 Mark, also um ¾ Milliarden Mark mehr als die Schulden des Deutschen Reiches. Die Bemühungen, das Kommunalschuldenwesen zweckmäßig zu organisieren, sind längst noch nicht ans Ziel gelangt. Die Frage der Rentabilität der Kommunalbetriebe wird in der Literatur umstritten. Nicht für alle Städte sind einwandfreie Vergleiche möglich, da die Grundsätze der Buchführung (Abschreibungen usw.) nicht überall ganz streng sind. Neuerdings hat Max Andler in einer sehr interessanten Arbeit „Die Städteschulden in Frankreich und Preußen" (Stuttgart 1911) den Versuch gemacht, die Rentabilität auf Grund der amtlichen Verschuldungsstatistik zu berechnen. Andler kommt dabei zu einem für die Rentabilität der Kommunalbetriebe sehr günstigen Ergebnis.

sich in der Privatindustrie tiefgehende Veränderungen, die der Verstaatlichung neue Gebiete zuzuweisen scheinen: denn die Privatbetriebe wurden durch eine von Jahr zu Jahr stärker wirkende Konzentrationsbewegung erfaßt, Aktiengesellschaften entstanden, von denen jede eine ganze Reihe bedeutender Einzelbetriebe aufsog. Die großen Aktiengesellschaften aber wiederum schließen sich zu gewaltigen Körpern zusammen, und diese Körper endlich kartellieren und syndizieren sich zu ungeheuren Einheiten. An Stelle der kleinen winkligen Kontore, von denen einst die Väter und Großväter den Betrieb leiteten, erheben sich mächtige Verwaltungsgebäude; dort herrscht der Generaldirektor, umgeben von dem Stabe der Direktoren, und unter diesen ist eine Beamtenschaft entstanden, die ganz ähnlich zu arbeiten scheint wie die staatlichen Beamten in dem Verwaltungsgebäude der Post und der Eisenbahn. Eine Organisation hat sich entwickelt, die der Industrie einen bureaukratischen Zug verleiht. Also scheint die Großindustrie dem Staate entgegenzukommen und ihm die Bahn zu bereiten. Denn was vermag die einzelne Persönlichkeit noch in dem ungeheuren Mechanismus, den technische und ökonomische Wandlungen geschaffen haben?

Die Antwort auf diese Frage aber ist keineswegs so selbstverständlich, wie man heute in der Theorie der Staatswissenschaften annimmt. Es scheint fast, als hätten die Theoretiker sich von dem Gedanken berauschen lassen, daß die sozialistischen Ideale von der kartellierten Großindustrie selbst verwirklicht werden; indem die Großindustrie bureaukratisch geregelte Produktionen schuf und so einen unpersönlichen Mechanismus an Stelle des alten Privatunternehmers setzte[1]).

---

[1]) Man lese die Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik über „Das Arbeitsverhältnis in den privaten Riesenbetrieben“ und über „Das Verhältnis der Kartelle zum Staat“, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 116. Band, Leipzig 1906. Ferner findet man einen ähnlichen Gedanken in den Schriften Adolf Wagners, der kürzlich z. B. sagte: „Wenn man vergleicht, übersehe man doch nicht, daß in allen privaten und gesellschaftlichen Großbetrieben eben auch im Grunde genommen gar nicht viel anders als bei dem Staat eine Art bureaukratische Organisation besteht, eine Art strengen Autoritätsverhältnisses, ein strenges Abhängigkeits- und Subalternverhältnis... Sie sitzen hier mitten in unserem großen rheinisch-westfälischen Industriegebiet. Das Hauptkohlengebiet Deutschlands ist den Privaten, Gewerkschaften, Aktiengesellschaften durch das Bergrecht einmal übertragen worden und wird betrieben zugunsten der Gewinne der betreffenden Gesellschaften, d. h. ihrer Eigentümer, ihrer Aktionäre,

Diese sich immer weiter verbreitende Meinung, die zu erheblichen politischen Konsequenzen führt, halte ich für einen gefährlichen Trugschluß unserer Zeit; gefährlich weil jener Trugschluß den Schein der Wahrheit für sich hat, und weil er auf Analogien gerade solcher Art beruht, für die das Zeitalter der Sozialpolitik besonders empfänglich ist. Daher halte ich es für notwendig, da ich von den unerwünschten Folgen der deutschen Sozialpolitik spreche, auch diesem Trugschluß zu Leibe zu gehen, und zwar möchte ich gerade den Industriezweig untersuchen, in dem die Konzentration und bureaukratische Durchbildung der Privatbetriebe am weitesten vorgeschritten ist, und in dem andererseits der Staat am schärfsten auf dem Vormarsche ist: den Kohlenbergbau.

Der preußische Staat ist heute schon der größte Kohlenbergwerksunternehmer im Deutschen Reich. Er hat daher eine zahlreiche, geschulte Beamtenschaft, die die Eigenarten des Bergbaues genau kennt. Die Privatbetriebe aber haben sich unter der Leitung großer Banken zu mächtigen Gesellschaften zusammengeschlossen und sind im Kohlensyndikat so vereinigt, daß ein fein geädertes Verwaltungssystem die ganze Industrie umspannt. Vor dieser erdrückenden Organisation also wiederholen wir die Frage: was vermag die einzelne Persönlichkeit noch in dem ungeheuren Mechanismus?[1])

---

ihrer Dividenden, der Aufsichtsräte und Direktoren mit ihren kolossalen Gehältern und Tantiemen. Ich gestehe zu, daß viel Tüchtiges geleistet worden ist. Aber könnte das der Staat in der Tat nicht ebenso tun und könnten dann nicht diese Gewinne in die Taschen der Gesamtheit fließen?“ Verhandlungen des 23. Evangelisch-sozialen Kongresses, abgehalten in Essen am 28. bis 30. Mai 1912, Protokoll S. 47.

[1]) Vorzügliches Material zur Beantwortung der Frage hat die parlamentarische Untersuchung zutage gefördert, die in den Jahren 1910 und 1911 auf Beschluß des Hauses der Abgeordneten ins Werk gesetzt wurde. In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 1. März 1910 wurde beschlossen, eine Unterkommission der Budgetkommission einzusetzen, mit dem Auftrage: a) zu prüfen, in welcher Weise die staatliche Bergwerksverwaltung, unbeschadet ihrer volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Aufgaben, einträglicher als bisher gemacht werden könne, b) über das Ergebnis der Untersuchungen einen schriftlichen Bericht zu erstatten. Die Untersuchungen wurden sogleich ins Werk gesetzt, und es fand am 21. April 1910 eine Sitzung statt, an der als Vertreter der Regierung Geheimräte des Handelsministeriums und des Finanzministeriums teilnahmen. Die Kommission verlangte von der Regierung einen Bericht über die technischen Zustände und besonderen Einrichtungen bestimmter staatlicher Gruben, ferner für eine Reihe von Jahren zurück die Haushaltsergebnisse der betreffenden Gruben

An der Spitze jedes Kohlenbergwerks finden wir den Werksdirektor und wir erfahren bald, daß die Rentabilität, die Entwicklung eines Bergwerks wesentlich von der Klugheit, der Kenntnis und der Energie dieses Mannes abhängt. Ein neu eintretender Werksdirektor braucht nach dem Urteile der Kenner 3 bis 4 Jahre, um die Verhältnisse unter wie über Tage genau kennen zu lernen[1]). Auf Grund der so erkundeten Situation entwickelt der Werksdirektor allmählich seinen Abbauplan und die konsequente Durchführung dieses Planes wird seine Lebensarbeit. Sein Erfolg im Beruf, sein materielles Gedeihen und sein Ansehen in der Industrie hängt davon ab, ob er es versteht, den Plan der Produktion geschickt durchzuführen. Auch für die Aktionäre oder Kuxinhaber ist das von entscheidender Bedeutung. Daher suchen die Privatbetriebe tüchtige Männer, die in der Lebenszeit der Regsamkeit und jugendlichen Spannkraft stehen, für solche Stellungen zu gewinnen und möglichst lange auf dem verantwortungsvollen Posten zu erhalten. Die Werksdirektoren der privaten Gruben treten ihre Stellung im allgemeinen im Alter von etwa 30 bis 35 Jahren an und bleiben bis 30 Jahre und länger auf diesem Posten.

Eine im Oktober 1912 vorgenommene Umfrage ergab folgendes Resultat:

Von 60 privaten Werksdirektoren[2]) sind auf diesem Posten geblieben:

---

inklusive der Nachweisungen über die Selbstkosten pro Arbeiter und Tonne Kohlen, den Hauereffekt, die Holzkosten, zutreffenden Falles separat die Eisenausbaukosten, die Vermögens- und Ertragsberechnungen, die Zu- und Abgänge, den Stand der aus- und vorgerichteten querschlägig gelösten Kohlen im Vergleich zur Jahresförderung, die sozialen Lasten und Steuern. Die Regierung überwies der Untersuchungskommission die erbetenen Materialien und fügte noch hinzu eine Denkschrift über die Entwicklung der staatlichen Bergwerksbetriebe in Preußen (abgedruckt in Nr. 307 c der Drucksachen des Hauses der Abgeordneten, 21. Legislaturperiode, 4. Session 1911, S. 1 bis 20), ferner eine Äußerung der Bergverwaltung auf bestimmte Fragen der Unterkommission (abgedruckt a. a. O. S. 21 bis 46), weiter Schaubilder und Tabellen, sowie eine Denkschrift über die Gestaltung des Bergetats.

Auf Grund dieses Materials wurde der Bericht entworfen und in einer am 8. März 1911 gehaltenen Sitzung besprochen. Auch an dieser Sitzung nahmen außer den Mitgliedern der Unterkommission Vertreter der Regierung teil. Am 4. Mai 1911 wurde der Bericht in der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses ausführlich besprochen (Drucksache Nr. 307 a und Nr. 307 b).

[1]) Bericht Nr. 307 b, S. 31.

[2]) Von 20 Gruben stand die Antwort bei Drucklegung dieses Buches noch aus.

1	Herr	1 Jahr,
1	„	2 Jahre,
2	Herren	3 „
1	Herr	4 „
1	„	5 „
2	Herren	6 „
4	„	7 „

Also nur 12 Herren d. h. 20% der Direktoren privater Gruben haben 7 Jahre und weniger das ihnen anvertraute Werk geleitet.

Hingegen waren länger auf ihrem Posten:

5	Herren	8—12 Jahre,
5	„	13—15 „
12	„	16—20 „
16	„	21—30 „
7	„	31—40 „
3	„	41—51 „

Von 60 gegenwärtig amtierenden Direktoren privater Gruben wurde mir mitgeteilt. in welchem Lebensalter sie ihr Amt als Werksdirektor antraten:

4	Herren	im Alter von	28 Jahren,
2	„	„ „	29 „
9	„	„ „	30 „
23	„	„ „	31—35 Jahren.

Also 38 Herren d. h. 63% waren jünger als 35 Jahre.

Wie völlig anders sieht es im Staatsbetrieb aus. Von 82 fiskalischen Werksdirektoren sind auf diesem Posten geblieben:[1])

6	Herren	1 Jahr,
11	„	2 Jahre,
8	„	3 „
7	„	4 „
7	„	5 „
9	„	6 „
9	„	7 „

[1]) Bericht Nr. 307B, S. 31. Die fiskalischen Werksdirektoren treten ihre Stellung im Alter von 38 bis 42 Jahren an. a. a. O.

Rund 70% aller Direktoren der Königlichen Berginspektion des Saarbrücker Bezirks haben also nur 7 Jahre und weniger das ihnen anvertraute Werk geleitet. Die Kommission bemerkt zu dieser Tatsache:

„Es muß außerordentlich bedenklich erscheinen, wenn ein Betriebsleiter, der eben damit begonnen hat, seine Absichten in die Praxis zu übertragen, alsbald durch einen Nachfolger ersetzt wird, der über die Intentionen seines Vorgängers nicht genügend orientiert, nun seinerseits die bisher geleisteten Vorrichtungsarbeiten in seinen Ideenkreis zu zwingen versucht und im Verfolg dieses Zieles auch die noch schwierigere Aufgabe zu lösen hat, die in den Ideen seines Vorgängers erzogenen Beamten für seinen Plan zu gewinnen. Eine alle 4, 5 Jahre erfolgende Neubesetzung der leitenden Stellen muß daher ganz von selbst zu einer gewissen Herrschaft der Unterbeamten führen, wofür namentlich das Saarbrücker Revier wenig erfreuliche Beispiele gezeitigt hat. Die Unterbeamten sind, wie heute die Dinge liegen, der ruhende Pol in der Erscheinungen Flucht."

Diese Mängel werden weiter dadurch verschlimmert, daß die staatlichen Werksdirektoren mit formellen Arbeiten, Berichten, Schreibereien weit mehr belastet sind als die Leiter der Privatwerke. Ausdrücklich gibt das die staatliche Behörde mit folgenden Worten zu: Es ist zu bedenken, „daß der Kreis der Verwaltungsgeschäfte eines Staatswerks umfangreicher ist als der eines Privatbetriebes. Denn die zahlreichen Berichte und gutachtlichen Äußerungen, die mit der staatlichen Behördenorganisation, die umfangreichen Arbeiten, die mit der staatlichen Etatierung, Belegeführung und Rechnungsrevision verbunden sind und bei denen in erster Linie der Bergwerksdirektor, daneben aber auch die anderen höheren Beamten mitzuwirken haben, fallen bei Privatwerken zum Teil ganz fort, teils werden sie nach einem wesentlich einfacheren und weniger kritischen Verfahren erledigt." Der Privatbetrieb hat die Möglichkeit, manche umständliche Kontrolle zu vereinfachen, ohne die Zuverlässigkeit der Orientierung zu gefährden, weil der Werksdirektor der Privatbetriebe durch lebhaft interessierte Personen, nämlich durch die Eigentümer resp. den Aufsichtsrat resp. den Grubenvorstand

oder Repräsentanten dauernd kontrolliert wird. Diese interessierten Personen sorgen auch dafür, daß der Werksdirektor durch Inspektoren und Techniker entlastet wird, während im Staatsbetrieb die höheren Werksbeamten oft mit subalternen Arbeiten belastet werden[1]). Schwerer noch wiegt folgende Tatsache: Der parlamentarischen Kommission ist besonders aufgefallen, daß die staatlichen Werksdirektoren in ihrer Dispositionsfreiheit eng eingeschränkt seien im Gegensatz zu den Leitern der Privatbetriebe, und die Regierung hat den Mangel an Dispositionsfreiheit ausdrücklich zugegeben, denn sie sagt in ihrer Denkschrift[2]):

„Die bemängelte beschränkte Dispositionsfreiheit der höheren Beamten hängt mehr oder minder damit zusammen, daß die Bergverwaltung mit einem Etat zu arbeiten hat, mit dessen Aufstellung bereits begonnen werden muß, ehe sich die wirtschaftliche Entwicklung des kommenden Jahres übersehen läßt. Alle Schätzungen von Einnahmen und Ausgaben werden dadurch erschwert und unsicher. Erschwert wird auch die Auswahl des günstigen Zeitpunktes für die Ausführung von Neuanlagen und die Befolgung des vom fiskalischen wie vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus wichtigen Grundsatzes, bei schlechter Konjunktur die niedrigen Preise zur Ausführung von Neuanlagen zu benutzen und dadurch der daniederliegenden Privatindustrie Aufträge zuzuführen. Ferner ist es von Nachteil, daß der Etat der Bergverwaltung sich der allgemeinen Finanzlage in einer Weise anpassen muß, die für die Balanzierung des Etats in jedem einzelnen Etatsjahr zweckmäßig erscheinen mag, das Unternehmen als solches aber, und damit auch die Staatseinnahmen — wenn man über das einzelne Etatsjahr hinaussieht — ungünstig beeinflußt. Besonders schmerzlich empfunden wird das langwierige Etatierungs-

[1]) Denkschrift Nr. 307c, S. 26. Die Regierungsdenkschrift gibt das mit folgenden Worten zu: „Dabei wird nicht berücksichtigt, daß der Privatbergbau eine große Zahl von akademisch gebildeten Ingenieuren, besonders von Maschineningenieuren beschäftigt, deren Dienst auf den Staatsgruben den höheren Bergbeamten mit belastet. Es wird ferner nicht berücksichtigt, daß diesen auch manche Tätigkeit zufällt, die im Privatbergbau vielfach von nicht akademisch gebildeten Inspektoren versehen wird, die als besonders tüchtige Kräfte mit hohem Gehalt aus der Zahl der Betriebsführer herausgehoben werden."

[2]) Denkschrift Nr. 307c, S. 28.

wesen in solchen Fällen, in denen die schnelle Herstellung einer neuen Betriebseinrichtung als nützlich und gewinnbringend erkannt ist. An der Zentralstelle steht zwar ein Fond für unvorhergesehene dringliche Bauten zur Verfügung; er ist aber so gering bemessen, daß er weniger für gewinnbringende Neuanlagen als zur Verhütung von Schaden aufgebraucht wird."

Jedoch nicht nur im Etatswesen steckt der Mangel[1]), sondern auch „die mangelnde Dispositionsfreiheit in bezug auf die Auswahl, Zahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung der Beamten, Gewährung von Gehaltszulagen und Prämien trägt dazu bei, eine gedeihliche Wirksamkeit des Werksdirektors zu erschweren. Dem Werksdirektor fehlt das Mittel, durch Ausübung eines wirksamen Einflusses auf die Beamten seine Autorität zu stärken und den Erfolg seiner Arbeit damit zu fördern. Was soll beispielsweise ein Werksdirektor anfangen, wenn die Belegschaft mit der Leistung zurückhält, er aber nicht in der Lage ist, die Leute zu entlassen, da er einerseits in der Anwerbung anderer Arbeiter behindert ist, und andererseits den Lohn auf einer gewissen vorgeschriebenen Höhe halten muß?"

Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen Staat und Privatbetrieb, wenn man bedenkt, daß die „mittleren Beamten" unkündbar sind, auch wenn sie durchaus mangelhafte Leistungen aufweisen und rückhaltlos gibt die Regierung in ihrer Denkschrift folgende Beobachtungen zu, auf die ich wegen ihrer allgemeinen Bedeutung besonders hinweisen möchte[2]):

„Die Verleihung des Staatsbeamtencharakters an die mittleren Angestellten hat auch nach Ansicht der Bergverwaltung den erwarteten Erfolg nicht gehabt. In dieser Beziehung arbeitet die Privatindustrie, in der diese Beamten der Kündigung gewärtig sein müssen, und in der außerdem durch eine weitgehende Tantiemewirtschaft das Interesse der Angestellten für Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Betriebes immer von neuem angespornt wird, wohl unter günstigeren Bedingungen als der Staatsbergbau. Allerdings die überwiegende Mehrheit der Werksbeamten bekundet ein sehr

[1]) Bericht Nr. 307 B, S. 74.
[2]) Denkschrift Nr. 307 C, S. 29].

reges Interesse am Dienst und hat unter Betätigung ihrer besten Kräfte einen hervorragenden Anteil an der Fortentwicklung der Werke. Aber unter der großen Zahl dieser Beamten sind doch auch solche, die zwar pünktlich zum Dienst erscheinen und denen man eine offensichtliche Dienstversäumnis nicht nachweisen kann, die aber trotzdem nicht das nötige Interesse für ihre Aufgaben haben und sich nicht so betätigen, wie man es verlangen kann und muß. Mit Disziplinarstrafen hier Abhilfe zu schaffen, ist nicht möglich; ein Beamter, der seinen Posten aus Mangel an Veranlagung oder an Kenntnissen nicht ausfüllt, kann nicht bestraft werden. Auch geht die Interesselosigkeit selten so weit, daß dienstliche Verfehlungen oder ein vertretbares Verschulden sich klar nachweisen lassen. Das Beispiel eines oder mehrerer derartiger Beamten wirkt dann nachteilig auf die anderen ein. Wenn diese sehen, daß auch bei geringerer Leistung das Gehalt ruhig weiter steigt, und daß sie selbst bei größerem Fleiß und besseren Erfolgen keine höhere Besoldung als ein unfleißiger Beamter bekommen, so ist es menschlich, daß sie in ihrem Eifer nachlassen. Auf diese Weise wird allmählich die Durchschnittsleistung herabgedrückt. Dieser Nachteil wiegt aber um so schwerer, als die Werksbeamten einen außerordentlichen Einfluß auf die Selbstkosten haben."

Es ist begreiflich, daß die parlamentarische Kommission dieser Frage ihr besonderes Interesse zuwandte, und ihr Bericht enthält den lapidaren Satz: „Die Verleihung der Beamteneigenschaft hat zur Interesselosigkeit und zu einem Nachlassen des Diensteifers geführt und die Durchschnittsleistung herabgedrückt."

Nach solchen Geständnissen der Behörde und nach solchen Ergebnissen der parlamentarischen Untersuchung lag es nahe, die Staatsverwaltung für die Zustände verantwortlich zu machen und die Regierung aufzufordern, die Mängel zu beseitigen. Deshalb verlangte das Haus der Abgeordneten, daß der Etat der staatlichen Bergverwaltung nach dem Vorbilde von Industriebilanzen eingerichtet werde, und daß man — ähnlich wie im Privatbetriebe — die Werksdirektoren durch Tantiemen, die Steiger aber durch Prämien am Ertrage des Werksdirektors interessiere. Die Regierung erklärte sich dazu bereit, sie gab dem

Etat eine neue Form, sie forderte ferner 124 000 Mark Gewinnanteile für höhere Beamte und 278 000 Mark Prämien für mittlere Beamte der staatlichen Bergwerke.

Schon die Ankündigung dieser Maßnahme hatte eine interessante Wirkung. Alsbald meldeten sich nämlich mehrere angeblich nicht berücksichtigte Beamtenkategorien durch den Mund von Parlamentariern zur Beteiligung an den in Aussicht gestellten Tantiemen und Prämien. Schon in der Budgetkommission wurde der Regierung nahegelegt, „den Werksinspektoren der Staatswerke auch Gewinnanteile zukommen zu lassen", weil diese auf die Rentabilität der Werke einen wesentlichen Einfluß hätten. Ferner wurde im Plenum darauf hingewiesen, daß an den Prämien auch die „Maschinensteiger" teilhaben mußten, und sogar die „Königlichen Markscheider des Bergwerksdirektionsbezirks Saarbrücken" sandten an die Mitglieder des Abgeordnetenhauses ein Gesuch, in dem sie um Erwirkung von Gewinnanteilen oder Prämien baten. Am bezeichnendsten aber erscheint mir folgender Vorgang: Die Grubensteiger waren — wie der Abgeordnete Brust hervorhob — früher grundsätzlich Gegner der Prämien. Da die Regierung aber einen Prämienfonds in den Etat einstellte, „fanden sie sich damit ab" und verlangten nur „wesentlich höhere Prämien"[1]). Also machen die Beamten, unterstützt von mächtigen Parteien, ihre Ansprüche geltend, und mit wohlberechtigter Ironie erklärte der preußische Handelsminister im Abgeordnetenhause: „Im vorigen Jahre ist hier von allen Seiten ... dem Bergfiskus vorgehalten worden, daß er mehr nach kaufmännischen Gesichtspunkten handeln soll, und schon heute sind ... alle die schönen Vorsätze zu Wasser geworden." Deutlich ließ der Handelsminister durchblicken, daß für die Abgeordneten die Furcht vor den Wählern eines der treibenden Motive sei[2]). Denn

---

[1]) „Auch die mittleren Werksbeamten der Staatsbetriebe haben sich damit abgefunden; sie verlangen nur wesentlich höhere Prämien als im Etat vorgeschlagen sind. Wenn sie aber jährlich nur bis zu höchstens 240 M. mehr haben sollen als bisher und die höheren Werksbeamten bis durchschnittlich 2580 M. mehr, dann erscheint die erste Summe gegen die letztere doch beleidigend gering und ist in ihr wohl eine Mißachtung der Leistungen gerade der Grubensteiger zu erblicken." Abgeordneter Brust, Haus der Abgeordneten am 4. März 1912.

[2]) Der Handelsminister sagte: „Nachdem sich die sämtlichen Herren Vorredner den Wählern ihrer Wahlkreise durch warme Befürwortung der Wünsche auf Erhöhung der Bergarbeiterlöhne empfohlen haben, wird es mir etwas schwer, mit Ihnen in Konkurrenz zu treten, da es bei einer Erklärung, die ich hier abgebe,

die Mitglieder des Abgeordnetenhauses wissen genau, daß die Beamten und Arbeiter der staatlichen Betriebe ihre Rechnung bei den — Reichstagswahlen präsentieren.

Damit berühren wir den entscheidenden Punkt: man mag über Reform der Staatsbetriebe und kaufmännische Grundsätze soviel reden wie man will, man wird schließlich doch erkennen müssen, daß es sich hier um Mängel handelt, die im Rahmen der staatlichen Verwaltung überhaupt nicht beseitigt werden können. Denn wie Parlament und Beamtenschaft die staatliche Prämienverteilung mit Ratschlägen und Warnungen begleiten, so machen diese beiden Mächte ihren Einfluß in allen Fragen des Staatsbetriebes geltend. Als zum Beispiel die Staatsbehörde freimütig zugab, daß es ein Fehler war, die „mittleren Angestellten" der Staatsbergwerke zu Beamten zu machen, und als nun erwogen wurde, das frühere Verhältnis wieder einzuführen, machte die staatliche Behörde dagegen geltend, „sie möchte nicht die dadurch zweifellos entstehende starke Verstimmung der Werksbeamten in Kauf nehmen"; und sie fügte hierzu den grundsätzlich interessanten Satz: „Besonders auch im Hinblick auf die fortschreitende Ausdehnung der Beamteneigenschaft bei der Eisenbahn muß man es für ausgeschlossen halten, im Bergbeamtenkörper diesen Schritt zurück zu machen"[1]).

Grundsätzlich interessant ist der Satz, weil darin deutlich zum Ausdruck kommt, wie die Staatsbetriebe mit der Ausdehnung des Beamtentums mehr und mehr an Rücksichten gebunden werden, die ein zweckmäßiges Disponieren erheblich erschweren. Denn wenn es an einer anderen Stelle heißt, daß eine Änderung „auf allzu große Schwierigkeiten stoßen würde wegen des Vergleichs mit anderen Beamtenkategorien", und wenn eine weniger zweckmäßige Maßnahme von der Behörde empfohlen wird, weil sie durchführbar sei, „ohne eine Durchbrechung der Gehalts-

---

nicht bewendet, sondern nachher ich oder die von mir vertretene Verwaltung alljährlich dazu angehalten wird, die Konsequenzen dieser Erklärung zu ziehen. Das bringt mich in diesem Wettstreit etwas in Nachteil. Ich muß mich also dabei auf die rein nüchterne Sachlichkeit beschränken, will aber hier einschalten, wie ich es mit lebhaftem Interesse gehört habe, daß auch der Sekretär der Handelskammer Saarbrücken sich so warm für die Erhöhung der Bergarbeiterlöhne eingelegt hat, Notabene aus der Tasche des Fiskus!"

[1]) „Äußerung der preußischen Bergverwaltung". Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 307 C, S. 29.

stufen nötig zu machen“[1]), so sind auch das nur die Äußerungen der Gebundenheit, für die kein Mensch und keine Behörde verantwortlich gemacht werden kann. Und je weiter die Ausdehnung der Staatsbetriebe fortschreitet, je größer die Beamtenschaft wird, und je mehr die Parlamentarier sich im Interesse der Wahlen gedrängt fühlen, die Wünsche der Beamten und Arbeiter staatlicher Betriebe gegenüber der Regierung geltend zu machen, um so drückender wird die Gebundenheit empfunden werden. Mag der Staat auch in seinen Industriebilanzen und in seinen Tantiemeberechnungen die Gebärde des Unternehmers annehmen, er kann doch nicht verbergen, wie wenig er von dem besitzt, was den Privatunternehmer fähig macht, neue Bahnen zu suchen und auf neuen Bahnen vorwärts zu schreiten.

[1]) „Äußerung der preußischen Bergverwaltung“ a. a. O., S. 27.

Zweiter Teil.

Der Kampf um die Rente.

Vorbemerkung.

„Es ist die ernste, im dringenden Interesse der Arbeiterschaft selbst wie des Volksganzen liegende Aufgabe der Rechtsprechung, alle verfügbaren Mittel anzuwenden, um ungerechtfertigten Einflüssen der Begehrlichkeit auf die Rentenbewilligung nach Möglichkeit entgegenzutreten. Die Vernachlässigung dieser Pflicht würde mit Notwendigkeit zur Erschlaffung der Arbeitsfreudigkeit und des sittlichen Verantwortlichkeitsgefühls in den Kreisen der nicht mehr voll erwerbsfähigen Versicherten und damit gleichzeitig zu einer Schädigung der Volkskraft führen."

So sprach im Jahre 1906 das Reichsversicherungsamt[1]). Heute aber zweifeln viele Kenner, ob es überhaupt noch möglich sein wird, diese Schädigung der deutschen Volkskraft zu verhindern.

Um von vornherein ein Mißverständnis zu beseitigen, möchte ich betonen, daß mit dieser Charakteristik durchaus nichts den Arbeiterstand Tadelndes gesagt ist. Denn den Ärzten war schon lange vor der Ausbildung der deutschen Arbeiterversicherung wohlbekannt, daß die Versicherungsgesellschaften und die Eisenbahnen (Haftpflicht) einen steten Kampf gegen unberechtigte Ansprüche führen müssen, und man wußte, daß hierbei auch Angehörige der „höheren Stände" sich in der Übertreibung von Leiden auszeichnen, bis sie durch Erlangung einer hohen Rente überraschend schnell geheilt wurden[2]).

Das Bestreben, einen Unfall „auszunutzen", ist menschlich so erklärlich, daß ein hervorragender Arzt solche „Bereicherungsideen" als „ganz normale Vorgänge in der Psyche auch der Besten unseres Volkes" bezeichnet hat[3]).

---

[1]) Amtliche Nachrichten des R.V.A., Bd. XXIII.

[2]) Rigler: Über die Folgen der Verletzungen auf Eisenbahnen, insbesondere die Verletzungen des Rückenmarks. Dargestellt mit Hinblick auf das Haftpflichtgesetz, Berlin 1879, S. 7.

[3]) Cramer: Auf der Versammlung der südwestdeutschen Neurologen und Irrenärzte, 1907.

Die eigentliche Gefahr aber liegt darin, daß man dieser menschlichen Schwäche weite Bahnen öffnete, als man für viele Millionen Menschen die Form der Rentenversicherung zwangsweise einführte, und als man, teils aus Unkenntnis, teils in dem Wunsche, die Massen zu gewinnen, auf notwendige Kautelen verzichtete und der staatlichen Rentenversicherung Formen gab, die den Mißbrauch geradezu herausfordern.

In einem Lande, in dem viele Millionen Menschen in einheitlicher Weise versichert sind, richten sich natürlich immerfort viele Millionen Augen auf den geldspendenden Versicherungsmechanismus. Jede Lücke im Aufbau wird erspäht und ausgenutzt, jede Möglichkeit wird erprobt und wird schnell in den breiten Massen wohlbekannt. Und diese „Orientierung" der Massen ist keineswegs auf den Zufall angewiesen, sondern vollkommen organisiert. Heute haben die Arbeiterverbände, und zwar sowohl die sozialdemokratischen wie die anderen Verbände, ihre „ständigen Vertreter" am Reichsversicherungsamt; Sekretäre, von denen nicht nur die Arbeiter in den Prozessen unterstützt werden, sondern durch die auch die Presse mit Material versehen und die Mitglieder des Reichstages orientiert werden.

„In meiner Mappe habe ich eine ganze Anzahl von Urteilen durch die Vertretung der christlichen Gewerkschaften beim Reichsversicherungsamt", erklärte am 21. März 1912 ein Abgeordneter im Reichstage. Solche Materialien werden dann in der Öffentlichkeit behandelt und einzelne Fälle wochenlang erörtert, ohne daß irgend jemand in der Lage wäre, die Zuverlässigkeit der Angaben zu prüfen. In dieser Lage gibt es nur ein Mittel, um über die Vorgänge, die durch Parteiinteressen und Parteiintrigen verdunkelt sind, Klarheit zu gewinnen: Man muß die medizinische Literatur möglichst vollständig heranziehen.

Erstes Kapitel.

Die medizinische Literatur.

Wohl bin ich mir bewußt, damit ein Thema anzurühren, das nur der Mediziner voll zu verstehen und zu beurteilen vermag; aber die Nationalökonomen dürfen über das gewaltige Material, das sich in der „anderen Fakultät" angehäuft hat, nicht mehr achtlos oder flüchtig hinweggehen. Die Ärzte spielen heute in der deutschen Sozialpolitik eine solche Rolle, daß manche volkswirtschaftlichen Probleme ohne Berücksichtigung der medizinischen Literatur gar nicht erörtert werden können.

Ärzte waren es, die als erste auf die Schattenseiten der deutschen Arbeiterversicherung hinwiesen. Freilich wurden diese Zweifler scharf zurückgewiesen, wenn man sie überhaupt beachtete, denn es war noch die Zeit, wo jeder seinen Ruf in Gefahr brachte, der es wagte, die geheiligten Silben „Arbeiterversicherung" zu prüfen.

Nur langsam drangen die ärztlichen Kritiker vor. Auf dem Internationalen Kongreß, der 1890 in Berlin tagte, herrschte in dieser Frage noch allgemeine Unklarheit. Deshalb setzte der Kongreß für innere Medizin das Thema im Jahre 1893 auf sein Tagesordnung, und insbesondere Strümpells Referat[1]) erregte die Geister, ohne jedoch Klarheit zu bringen. Zwei Jahre später veröffentlichte Strümpell eine Schrift[2]), in der er mit Entschiedenheit behauptete, daß in der Arbeiterversicherung die „Begehrungsvorstellungen" eine wesentliche Rolle spielen. Denn der Wunsch, durch den Unfall zu einer Rente zu kommen, beherrsche die Versicherten oft völlig und erzeuge das Bild einer nervösen Erkrankung.

---

[1]) Berliner klin. Wochenschr. 1893, Nr. 21, S. 505 (kurzer Bericht).

[2]) „Über die Untersuchung, Beurteilung und Behandlung von Unfallkranken. Praktische Bemerkungen." München 1895.

Das Charakteristische und Wirkungsvolle dieser Publikation lag — fast möchte man so sagen — darin, daß Strümpell sechs Jahre vorher in einem Referat über „traumatische Hysterie“[1]) einen ganz anderen Standpunkt vertreten hatte. Dieses literarische Vorspiel, das von 1888 bis 1896 mit Erbitterung geführt wurde[2])

[1]) „Über traumatische Hysterie“. Münchner med. Wochenschr. 1889, S. 189ff.

[2]) Von 1889 bis 1896 erschienen insbesondere folgende Arbeiten:

1889.

Oppenheim: Die traumatische Neurose.

Strümpell: Über traumatische Hysterie. Münchner med. Wochenschr. 1889, S. 189ff.

Seeligmüller: Zur Frage der Simulation usw. Zentralbl. f. Neurol. 1889, Nr. 20.

Löwenfeld: Kritisches und Kasuistisches zur Lehre von den sogenannten traumatischen Neurosen. Münchner med. Wochenschr. 1889, Nr. 38.

1890.

Verhandlungen des X. Internationalen Medizinischen Kongresses.

J. Hofmann: Erfahrungen über traumatische Neurose. Berliner klin. Wochenschr. 1890, Nr. 29. S. 655ff.

Seeligmüller: Die Errichtung von Unfallkrankenhäusern. Leipzig 1890.

1891.

F. Schultze: Über Neurosen und Neuropsychen nach Trauma. Samml. klin. Vorträge. N. F., Nr. 14, 1891.

Albin Hoffmann: Die traumatische Neurose und das Unfallversicherungsgesetz. Samml. klin. Vorträge. N. F., Nr. 17, 1891.

Hönig: Simulation und Übertreibung der Unfallverletzten.

Oppenheim: Weitere Mitteilungen in bezug auf die traumatischen Neurosen mit besonderer Berücksichtigung der Simulationsfrage.

1892.

Oppenheim: Die traumatische Neurose. 2. Aufl. Berlin 1892.

1893.

XII. Kongress für innere Medizin, insbesondere die Referate von Strümpell und Wernicke.

1894.

Lauenstein: Beiträge zur Frage der Erwerbsfähigkeit von Personen, behaftet mit körperlichen Schäden und Verletzungsfolgen. Jahrb. der Hamburger Staatskrankenanstalten. Hamburg 1893/94. IV, S. 573.

1895.

Strümpell: Über die Untersuchung, Beurteilung und Behandlung von Unfallkranken. Münchener med. Wochenschr. 1895, Nr. 49/50.

1896.

Oppenheim: Der Fall N., ein weiterer Beitrag zur Lehre von den traumatischen Neurosen.

Bernstein: Über eine besondere Form der Neurose bei Unfallverletzten. Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1896, S. 1.

Bogatsch: Über die Ausgleichung schwerer Unfallfolgen usw. Wissenschaftl. Mitteil. d. Bresl. Inst. f. Unfallverletzte. Breslau 1896.

Leppmann: Der Kampf um die traumatische Neurose. Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1896, Nr. 9.

Fürstner: Einige Erkrankungen des Nervensystems nach Unfällen. Neurol. Zentralblatt 1896, Nr. 20.

und das zum Teil die Form peinlicher persönlicher Kämpfe annahm, zeigt deutlich, welche schwierige Aufgaben den Ärzten mit der neuen Arbeiterversicherung gestellt wurden und mit welcher Unsicherheit die bedeutendsten Mediziner dem Problem gegenüberstanden.

„Der jetzige Zustand" — so schrieb Oppenheim im Frühjahr 1896 — „ist ein unhaltbarer, da zwei Gutachten, die zu vollkommen entgegengesetzten Resultaten gelangen, sich nach dem gegenwärtigen Stande der Wissenschaft beide rechtfertigen lassen."

Die hierin liegende Aufforderung, neues Material zusammenzutragen, hatte Erfolg und ließ in den folgenden Jahren eine ganze Literatur entstehen.

Großen Eindruck machte es, als Dr. Alfred Sänger im Herbst 1896 seine reichen Erfahrungen publizierte. Er hatte sich auf Anregung Eisenlohrs seit 1888 dem Studium der Unfallnervenerkrankungen besonders gewidmet und im Allgemeinen Krankenhause zu Hamburg St. Georg seit 1891 Beobachtungen angestellt. Er konnte ferner wichtige Untersuchungen eines anderen Hamburger Arztes, Dr. Lauenstein, zum Vergleich heranziehen und schuf so eine der grundlegenden Arbeiten über das neue schwierige Problem.

Überhaupt zeigte sich die gemeinsame Arbeit von Psychiatern und Chirurgen besonders fruchtbar. Denn in der Chirurgie hatten die Studien über die Heilungsdauer nach Unfallverletzungen zu einer Revision der früheren Anschauungen geführt.

Nach der Veröffentlichung Sängers schien in der medizinischen Literatur eine gewisse Ruhe einzutreten[1]). In Wirklichkeit jedoch bezeichnete die vorübergehende Abnahme der Publikationen nur eine neue Wendung.

Sänger: Die Beurteilung der Nervenerkrankungen nach Unfall. Stuttgart 1896.
Dittmer: Über Schulterverletzungen mit Bezug auf das Unfallversicherungsgesetz. Archiv für Unfallheikunde, Gewerbehygiene und Gewerbekrankheiten. S. 177 ff.

[1]) 1897.
Keine bemerkenswerte Publikation.

1898.
Bruns: Unfallneurosen. Enzyklopädische Jahrbücher. VIII, 1898.
Thiem: Handbuch der Unfallerkrankungen. Stuttgart 1898.

1899.
Sachs u. Freund: Die Erkrankungen des Nervensystems nach Unfällen. Berlin 1899.

Denn bis dahin hatte sich die Forschungsarbeit der Ärzte im wesentlichen auf das Krankheitsbild konzentriert. Nunmehr jedoch begann man auf die Ursache der Krankheit zurückzugehen und bald standen die sozialpolitischen Einrichtungen im Mittelpunkte der ärztlichen Kritik.

Als Anfang dieser neuen Betrachtungsweise darf man wohl einen Aufsatz von Auerbach bezeichnen, der im Jahre 1901 in der „Deutschen medizinischen Wochenschrift" erschien und den bezeichnenden Titel führte: „Zur Reform der Unfallversicherungsgesetzgebung vom ärztlichen Standpunkte aus".

Im folgenden Jahre vermehrte sich die Zahl der Publikationen; aus fast allen klang die Forderung, daß im Interesse der Allgemeinheit Reformen der Gesetze notwendig seien, und im Jahre 1905 gab der berühmte Kieler Gelehrte Quincke dieser Stimmung wuchtigen Ausdruck[1]). Die Wirkung seiner Worte war sehr groß,

1900.

Seiffer: Schädliche Suggestion bei Unfallnervenkranken. Berliner klin. Wochenschr. 1900, Nr. 37.

Edinger u. Auerbach: Unfallnervenkrankheiten. Eulenburgs Realenzykl. Bd. XXV, 1900.

Levy: Zur Lehre von den traumatischen Neurosen. Berliner Klinik. Bd. XVII, 1900, S. 205.

[1]) Die wichtigsten Veröffentlichungen von 1901 bis 1905 waren:

1901.

Auerbach: Zur Reform der Unfallversicherungsgesetzgebung. Deutsche med. Wochenschr. 1901, Nr. 3, S. 42 ff.

Sänger: Über die nervösen Folgezustände usw. Monatsschr. f. Psychiatr. u. Neurol. Bd. X, Heft 3.

Stern: Traumatische Neurose und Simulation. Braunschweig 1901.

1902.

Auerbach: Behandlung der funktionellen Neurosen. Berliner Klinik.

Bruns: Die traumatischen Neurosen. Nothnagels spez. Path. u. Ther. Bd. XII, 1. Teil, 4. Abtlg.

Eschle: Das Arbeitssanatorium München.

Frey: Über traumatische Neurosen. Vierteljahrsschr. f. gerichtl. Med. 3. F., Bd. XXIII, Suppl. 1902.

Knotz: Zur Frage der traumatischen Neurosen. Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1902, Nr. 8.

1903.

Strauß: Zur Arbeitserziehung Unfallverletzter. Med. Reform 1903, Nr. 2.

1904.

Biß: Beiträge aus der Praxis zur Frage der traumatischen Neurosen. Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1904, Nr. 13.

Pietrzikowski: Die Begutachtung der Unfallverletzten.

1905.

Schuster: Die traumatischen Neurosen. Deutsche Klinik. Bd. VI, Abt. I.

Windscheid: Der Arzt als Begutachter auf dem Gebiete der Unfall- u. Inval.-Vers. Jena 1905.

Quincke: Über den Einfluß der sozialen Gesetze auf den Charakter.

so daß die Wanderversammlung der südwestdeutschen Neurologen und Irrenärzte beschloß auf ihrer Tagung, über „die klinischen Folgen der Unfallgesetzgebungen" zu beraten. Schon die Formulierung des Themas erregte Aufmerksamkeit, lag doch darin die wie etwas Selbstverständliches ausgesprochene Erklärung, daß die Unfallgesetze direkt einwirken auf die Gestaltung von Krankheitsbildern. Nicht nur der Referent der Tagung, Hoche, stimmte mit Quincke überein, sondern auch die Diskussion und die sich in Fülle anschließenden Schriften brachten über „Rentenhysterie", „Rentenneurasthenie", „Rentenhypochondrie" neue Beobachtungen, die fast durchweg die Anschauungen Quinckes bestätigten[1]). Und wenn in früheren Jahren Unsicherheit ge-

[1])

1906.

Hellpach: Unfallneurosen und Berufsfreude. Neurol. Zentralbl. 1906, Nr. 13.

Feilchenfeld: Über Rentenhysterie. Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1906, Nr. 16.

Ärztliche Sachverständigenzeitung: Die Behandlung schwerer Unfallfolgen. Mit Äußerungen von Bruns (Hannover), Eulenburg, F. Schultze (Bonn), Möbius (Leipzig), Gaupp (München), Bernhardt, Schuster, Weigandt (Würzburg), Fauser (Stuttgart), Boettiger (Hamburg), Seiffer, Quincke, Remak, Unverricht, Binswanger, Windscheid, Steiner (Cöln), Edinger (Frankfurt a. M.), Hoffmann (Düsseldorf), Freund (Breslau), Sachs, Mann, Schuchardt (Rostock), Nonne (Hamburg), Sänger, Haenel (Dresden), Ziehen.

Doellcken: Wann sind Unfallneurosen heilbar? Neurol. Zentralbl. 1906, Nr. 23.

Merzbacher: Statistische Bemerkungen über Unfallneurosen. Zentralbl. f. Nervenheilk. u. Psychiatr, 1906, S. 905.

1907.

Wanderversammlung der südwestdeutschen Neurologen und Irrenärzte.

Hoche: Notwendige Reformen der Unfallversicherungsgesetzgebung. Samml. zwangl. Abhandlung. aus d. Gebiete d. Nerven- u. Geisteskrankh. Bd. VII, Heft 8. Halle a. S.

Liniger: Oberschenkelbruch und Unfallversicherung. Archiv f. Orthopädie usw. S. 99 ff.

Lissauer: Über Rentenneurasthenie. Ärztl. Sachverst.-Ztg. VIII, Nr. 18.

Müller: Über traumatische Neurose. Zeitschr. f. d. ges. Versicherungswissensch. Heft 2.

Braun: Praktische Erfahrungen über die traumatische Neurose. Prager med. Wochenschrift. April.

1908.

Ewald: Die traumatischen Neurosen u. die Unfallgesetzgebung. Med. Klinik 1908, Beiheft 12.

Fröhlich: Zur Begutachtung der nervösen Unfallkranken. Zeitschr. f. Bahn- u. Bahnärzte 1908, Nr. 12.

Hoffa: Welche Nachteile haben sich bei der Durchführung der Unfallversicherungsgesetze ergeben? Zeitschr. f. d. ges. Versicherungswissensch. 1908. Bd. VIII, Nr. 1.

Möller: Simulation in der Unfallversicherung.

herrscht hatte, spricht aus dieser neuen Literatur eine gefestigte Erfahrung. Windscheid, unter dessen Leitung in Leipzig eine Anstalt für Unfallnervenkranke entstanden war, nahm mehrmals das Wort; zuletzt auf dem Internationalen Kongreß für Unfallheilkunde, der im Mai 1909 in Rom tagte. — Sachs veröffentlichte in demselben Jahre eine Schrift über: „Die Unfallneurose", die vielleicht die interessanteste Darstellung enthält. — Schusters „Drei Vorträge aus dem Gebiete der Unfallneurologie" behandelten besonders wichtige Seiten des Problems. — Und Hoche stellte die bedenklichen Folgen der Arbeiterversicherung in den Mittelpunkt seiner Rektoratsrede: „Geisteskrankheit und Kultur".

Mit dieser scharfen Betonung gab Hoche den Anlaß zu neuen Schriften, unter denen bisher wohl die Arbeit von Laquer: „Die Heilbarkeit nervöser Unfallsfolgen" (1912) an erster Stelle steht.

Hellpach: Rentenhysterie. Zeitschr. f. d. ges. Versicherungswissensch. Bd. VIII, Nr. 2.
Schönfeld: Traumatische Hypochondrie oder Rentenhypochondrie. Med. Klinik 1908, Nr. 31.
Worbs: Zur Frage der Arbeitsbehandlung Unfallverletzter. Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1908, Nr. 6.

1909.

Sachs: Die Unfallneurose.
Wallenberg: Traumatische Neurose. Hoche, Handb. d. gerichtl. Psychiatrie. Berlin 1909.
Mendel: Neurasthenia Querulatoria.

1910.

Hoche: Geisteskrankheit und Kultur.
Ernst Schultze: Der Kampf um die Rente.
Windscheid: Der Einfluß der Entschädigungsart auf den Verlauf der Unfallneurosen. Ztschr. für Versicherungsmedizin. Heft 4.
Schuster: Drei Vorträge aus dem Gebiet der Unfallneurologie.
Biß: Über die Häufigkeit funktioneller Nervenkrankheiten. Ärztl. Sachverst.-Ztg., Nr. 22.
Schaller: Einige Zahlen über Unfallneurose.
Kühne: Die in der Versicherungsgesetzgebung wirksamen ungünstigen Einflüsse. Monatsschrift f. Unfallheilkunde, Nr. 10 u. 11.
Jacoby: Zur Verhütung des Entstehens von Unfallneurosen. Vierteljahrsschrift f. gerichtl. Medizin. 4. Heft.
Thiem: Handbuch der Unfallerkrankungen. 2. Hälfte, I. Teil, 2. Aufl.

1911.

Grunewald: Über Anpassung an Funktionsausfälle nach Unfallerkrankungen. Archiv f. Orthopädie usw. S. 7 ff.

1912.

Laquer: Die Heilbarkeit nervöser Unfallsfolgen.
Kühne: Unfallhysteriker, ihre Untersuchung und Beurteilung. III. Internationaler Medizinischer Unfallkongreß zu Düsseldorf. S. 141.
Schultze, Friedrich, u. Stursberg: Erfahrungen üb. Neurosen nach Unfällen.

Zweites Kapitel.

Unerwünschte Folgen der Rentenversicherung.

Als zum ersten Male behauptet wurde, daß die Arbeiterversicherung Gefahren für die Volksgesundheit mit sich bringe, lächelte man über diesen paradoxen Satz. Bald aber lagen bestätigende Beobachtungen vor:

In Hamburg stellte Lauenstein fest[1]), daß ausländische Arbeiter, die auf Renten keinen Anspruch haben, unter gleichen Bedingungen schneller genesen als inländische Arbeiter, „die vom Bewußtsein eines Rechts auf Rente durchdrungen sind"[2]).

„Wir beobachten" — so sagt Lauenstein —, „daß manchen der Verletzten nicht mehr so viel daran liegt wie früher, möglichst bald heil zu werden, daß nach erfolgter Wundheilung die subjektiven Beschwerden oft verhältnismäßig lange anzuhalten pflegen ... Als Motiv ist hier einzig und allein die in Aussicht stehende Rente zu betrachten." Von den nichtversicherten Kranken hingegen sagt er: „Das allen gemeinsame Moment ist, daß trotz vorhandener Schäden volle Erwerbsfähigkeit besteht, daß aber die Leute, als nicht mit dem Unfallgesetz in Beziehung stehend, keine Rente bekamen."

Weiter berichten die Chirurgen über die zahlreichen Fälle, in denen zur schnellen und vollen Heilung (insbesondere gebrochener oder verrenkter Glieder) eine gewisse Mitwirkung der Patienten erforderlich ist. Hier bleibe, seitdem wir die Arbeiterversicherung besitzen, die Mitwirkung der Kranken oft aus. Ja, die Versicherten bemühen sich sogar, den Heilerfolg (z. B. die volle Bewegungsfähigkeit eines steifen Gliedes) zu vereiteln.

An Belegen für diese Behauptung ist die chirurgische Literatur sehr reich. So schreibt z. B. H. Liniger in einem Aufsatz, der den bezeichnenden Titel führt: „Oberschenkelbruch und Unfallversicherung"[3]).

---

[1]) Beiträge zur Frage der Erwerbstätigkeit usw. 1893/94, S. 573.

[2]) Sänger: Die Beurteilung der Nervenerkrankungen nach Unfall. 1896, S. 61. „Der Krankenbestand des Hamburger Seemannskrankenhauses rekrutiert sich aus Ländern, denen die Wohltat der sozialen Gesetzgebung mit ihrer Entschädigungspflicht nach Unfällen noch nicht zuteil geworden ist."

[3]) Archiv für Orthopädie, Mechanotherapie und Unfallchirurgie. Jahrgang 1907, S. 123.

„Bei Leuten, die keine Rente zu erwarten haben, wird schon durch das Arbeitenmüssen, durch die Freude an der fortschreitenden Heilung, durch die beständigen willigen Übungen das möglichst beste Resultat in der kürzesten Zeit erzielt . . . Wenn es sich aber um Entschädigungsberechtigte handelt, so sind die Resultate betreffs der Erwerbsfähigkeit ganz andere. Der dunkle Drang, sich für den erlittenen Unfall eine möglichst hohe Entschädigung zu sichern, wenn auch auf Kosten der Berufsgenossenschaft oder Versicherungsgesellschaft, weckt in dem Verletzten nur zu leicht die irrige Meinung, daß, nachdem der Unfall einmal eingetreten und dessen Folgen doch wohl nicht mehr ganz zu beseitigen sein würden, nicht er selbst, sondern der Versicherungsträger das Hauptinteresse an der Herstellung seiner möglichst vollkommenen Erwerbsfähigkeit habe. Die so wertvolle Unterstützung des Heilverfahrens, die wir bei den nichtversicherten Patienten feststellten, schwächt sich in diesen Fällen bedeutend ab, oft bis zur völligen Passivität, namentlich bei älteren Patienten."

Grunewald klagt darüber, daß die Heilung durch „Anpassung" erheblich erschwert sei[1]), seitdem wir die Arbeiterversicherung besitzen.

„Der Verletzte selbst fühlt und weiß recht wohl, trotzdem ihm dieser oder jener Körperteil fehlt, kann er genau wieder so viel leisten wie früher. Aber daß er unter der Herrschaft des Unfallversicherungsgesetzes dies auch wirklich zugibt, kommt bekanntlich nur selten vor"[2]).

So stark wirkte diese Erscheinung, daß die Chirurgen geradezu gezwungen wurden, ihre bisherigen Erfahrungen über die Heilungsdauer nach Brüchen und Verrenkungen völlig zu revidieren. Denn trotz der Verbesserung der Heilungsmethoden verschlechterten sich die Heilungsaussichten ganz auffallend. Dittmer stellte zum Beispiel in einem Aufsatz: „Über Schulterverletzungen mit Bezug auf das Unfallversicherungsgesetz"[3]) fest, daß Brüche des Schlüsselbeins eine durchschnitt-

[1]) In den Fällen, in denen ein Muskel infolge eines Unfalles ganz ausfällt, sei es, daß er zerschnitten ist, sei es durch Nervenlähmung, können unter Umständen andere Muskeln für ihn eintreten. Diesen Heilungsvorgang bezeichnet die Chirurgie als „Anpassung".

[2]) Grunewald: Über Anpassung an Funktionsausfälle nach Unfallerkrankungen. Archiv für Orthopädie usw. 1911, S. 7.

[3]) Archiv für Unfallheilkunde, Gewerbehygiene und Gewerbekrankheiten. 1896, S. 177 ff.

liche Behandlungsdauer von 8 Monaten erfordern und bemerkte dazu: „Vergleichen wir hiermit die Prognosen, die wir in den Lehrbüchern finden, und zitieren wir Hoffa, bei dem wir die neuesten bisher anerkannt richtigen Anschauungen vertreten finden, so heißt es dort: „Die Prognose aller Frakturen des Schlüsselbeins ist in bezug auf die Heilung eine sehr günstige, denn dieselbe erfolgt bei Kindern in 15 bis 20, bei Erwachsenen in 20 bis 40 Tagen", und er zitierte ferner ein Wort von Bardenheuer: „Die Schlüsselbeinfraktur heilt, ohne Funktionsstörungen zu hinterlassen, bei Kindern in 15 bis 20, bei Erwachsenen in 20 bis 40 Tagen." „Ziehen wir also das Resumé", so schreibt Dittmer, „so können wir sagen, daß die bisher für richtig gehaltene, aber wohl kaum durch die Erfahrung in der Unfallpraxis erworbene Prognose der Schlüsselbeinfrakturen und Luxationen als viel zu günstig angegeben ist sowohl in bezug auf den Zeitpunkt als auch in betreff des Grades der Heilung." Über die Verletzungen des Schulterblattes bemerkt Dittmer: „Jedes einzige angeführte Beispiel spricht gegen die in fast allen Lehrbüchern angegebene günstige oder relativ günstige Prognose in betreff der Brauchbarkeit des Armes." Bei Beobachtung der Verrenkungen des Oberarmknochens kommt er zu folgendem Ergebnis: „Wir können selbst nach gelungener Reposition die in den Lehrbüchern angegebene, im allgemeinen günstige oder gute Prognose nicht bestätigt finden", und in betreff der Brüche des Oberarmknochens schließlich sagt er: „Wir finden hier also frühestens nach Verlauf eines Zeitraums von 4 Monaten eine fast genügende Brauchbarkeit des Armes, während in den Lehrbüchern die Heilungsdauer als nach 30 bis 40 Tagen erfolgend angegeben wird."

Mit diesen Beobachtungen stimmt auch folgendes überein:

Der bedeutendste holländische Kenner des Unfallwesens, Professor Korteweg, berichtet[1]), daß in Holland vor Einführung der Unfallgesetzgebung (vor 1901) Verrenkungen und Brüche weit schneller heilten als in Deutschland. Mit Erstaunen erfuhren damals die holländischen Ärzte, wie lange es in Deutschland dauere, ehe ein versicherter Arbeiter nach einer Schulterverrenkung oder einem Beinbruch wieder hergestellt sei. Als dann aber auch Hol-

[1]) „De invloed van de ongevallenwet op de genezing van traumatische beleedigingen" in der Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde 1908, Nr. 21.

land nach deutschem Vorbilde ein Unfallversicherungsgesetz erhielt, verzögerten sich die Heilungen mehr und mehr, so daß für Verrenkungen und Brüche eine weit längere Heilungsdauer angenommen werden mußte, obwohl sich die Heilmethoden gerade im letzten Jahrzehnt erheblich vervollkommnet hatten.

In Österreich verglich ein Arzt[1]) auf Grund bahnärztlicher Geschäftsbücher das Jahrzehnt vor dem Inkrafttreten der Unfallversicherung (vor 1895) mit dem Jahrzehnt nach dem Inkrafttreten der Versicherung.

In dem ersten Jahrzehnt wurden von den Verletzten 0,26% erwerbsunfähig; 1,58% halbinvalide. In dem zweiten Jahrzehnt hingegen wurden von den Verletzten 6,6% erwerbsunfähig; 2,4% halbinvalide.

„Das aber ist nicht der einzige Unterschied zwischen den beiden Zeiträumen." Im ersten Jahrzehnt ist „kein einziger Verletzter wegen einer nervösen Erkrankung dienst- oder erwerbsunfähig geworden", hingegen im zweiten Jahrzehnt finden sich „in der Mehrzahl der Fälle nur nervöse Erkrankungen ohne jede körperliche Schädigung, und diese machen auch das Plus des Prozentsatzes der Erwerbsunfähigen aus, denn die rein durch körperliche Gebrechen verursachte Erwerbsunfähigkeit beträgt kaum 1,25%".

Auch Professor Zingerle (Graz) weist hin auf „das Parallelgehen der ungünstigeren Heilungsresultate, der zunehmenden Häufigkeit nervöser Erkrankungen mit dem Inkrafttreten des Gesetzes"[2]).

Höchst instruktiv sind auch die Vergleiche zwischen deutschen Erfahrungen einerseits und schweizerischen sowie dänischen Erfahrungen andererseits.

In der Schweiz hat man sich bemüht, der Rentenhysterie rechtzeitig einen Riegel vorzuschieben, indem man statt der Rente eine Abfindung zahlt. Und man hat damit erreicht, daß fast alle nervösen „Unfallfolgen" beseitigt wurden[3]). Ähnliches wird aus Dänemark berichtet, wo ebenfalls die Abfindung an

---

[1]) Braun: Praktische Erfahrungen über die traumat. Neurose vor und nach der Schaffung des Ausdehnungsgesetzes der Unfallversicherung. Prager med. Wochenschr. April 1907.

[2]) Monatsschrift für Unfallheilkunde 1911, Nr. 9.

[3]) Siehe Nägeli im Korrespondenzblatt f. Schweizer Ärzte 1910, Nr. 2.

Stelle der Rente tritt, und wo die Untersuchungen Wimmers ergaben, daß 93,6% der beobachteten Fälle geheilt sind[1]).

Welch ein Gegensatz zu den deutschen Verhältnissen, wo eine in gleicher Weise von Schaller vorgenommene Untersuchung nur 9,3% Heilungen ergab[2])!

Zu diesen internationalen Vergleichen kommen Beobachtungen anderer Art, die ebenfalls den Verdacht nahelegen, daß die Arbeiterversicherung selbst agent provocateur nervöser Erkrankungen ist.

So werden z. B. nach Studentenmensuren nur sehr selten Neurosen beobachtet[3]); sehr selten auch bei Offizieren, die zur Reitschule kommandiert[4]) und hier oft schweren Unfällen ausgesetzt sind, und ebenso selten nach Unglücksfällen im Sport[5]).

Drittes Kapitel.

Simulation.

Als die bedenklichen Rückwirkungen der Arbeiterversicherung zum ersten Male erörtert wurden, erklärten Friedrich Schultze (Bonn), Lenhartz, Unverricht, Blasius, Seeligmüller, daß die Simulation bei Versicherten sehr häufig vorkomme. Besonders groteske Fälle von Simulation wurden der Öffentlichkeit bekannt, und bald machte man den naheliegenden Vorschlag, die Versicherungsgesetze durch Strafbestimmungen zu ergänzen, die einen Mißbrauch der Einrichtungen verhindern sollten[6]).

---

[1]) Wimmer (Kopenhagen): Die Prognose der traumatischen Hysterie und ihre Beeinflussung durch die Kapitalabfindung. Zentralblatt f. Nervenheilk. u. Psych. 1910, S. 117.

[2]) Schaller: Einige Zahlen über Unfallneurose, Rente und Kapitalabfindung. Stuttgart 1910.

[3]) Windscheid: Der Einfluß der Entschädigungsart auf den Verlauf der sogenannten Unfallneurosen. Zeitschr. f. Versicherungsmedizin 1910, Heft 4. Döllcken: Wann sind Unfallneurosen heilbar? Neurolog. Zentralbl. 1906, Heft 23.

[4]) Bruns: Die traumatischen Neurosen. Nothnagel. Bd. 12, S. 23.

[5]) Hoche: Notwendige Reformen der Unfallversicherungsgesetze 1907.

[6]) Der Hauptvertreter dieser Forderung war Seeligmüller, dessen Schriften auf S. 50 zitiert sind

Das schweizerische Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung enthält in Artikel 99 die Bestimmung: „Wer auf betrügerische Weise nicht geschuldete Leistungen erlangt oder zu erlangen sucht, oder dazu behilflich ist, wird dem kantonalen Strafrichter überwiesen." Ebenso kann in Deutschland auf Grund des Strafgesetzbuches die Simulation als Betrug geahndet werden, und es ist in letzter Zeit mehrmals von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden[1]).

Jedoch die folgende Darstellung wird zeigen, daß man sich von den Strafgesetzen keinen erheblichen Erfolg versprechen darf.

Soweit von einer herrschenden Meinung auf diesem vielumstrittenen Gebiet die Rede sein kann[2]), nimmt man heute an, daß die Fälle der „reinen" Simulation selten seien. Den meisten erdichteten Krankheiten liege vielmehr „etwas Tatsächliches" zugrunde. Hingegen sei sehr häufig die wissentlich falsche Datierung der Beschwerden vom Zeitpunkte des Unfalls („Simulation des ursächlichen Zusammenhanges") Praktisch ist es von entscheidender Bedeutung, ob irgendwelche Störungen schon vor dem Unfall bestanden haben oder ob sie dem Unfall zur Last zu legen sind. Ebenso ist es für die Invalidenversicherung wichtig, ob die Krankheitserscheinungen bereits vor langer Zeit aufgetreten sind oder nicht.

Daher suchen die Versicherten ihre Beschwerden, Schmerzen, Gelenksteifigkeiten so zu datieren, daß eine möglichst hohe Rente bemessen werden muß. Solche oft mit Raffinement durchgeführten Simulationen des ursächlichen Zusammenhanges können die Ärzte nur sehr schwer mit Sicherheit nachweisen, und der Nachweis der Simulation wird „fast zur Unmöglichkeit in allen

---

[1]) So teilt z. B. die Zeitschrift Die Berufsgenossenschaft im Jahrgang 1912, Nr. 6, zwei strafgerichtliche Entscheidungen mit. In einem Falle erhielt ein Versicherter „wegen versuchten Betruges, verübt durch Handlungen, die die Erlangung einer Unfallrente zum Zweck hatte", sechs Wochen Gefängnis.

[2]) Alle „statistischen Feststellungen" über die Häufigkeit der Simulation sind — wenn ich an dieses Selbstverständliche erinnern darf — nur Zahlenangaben darüber, wie oft die Simulation entdeckt worden ist. Da es nun nach dem Urteil der erfahrensten Ärzte in Unfallsachen zahlreiche Fälle gibt, in denen die Entdeckung der Simulation teils unmöglich ist, teils nur selten gelingt (siehe unten S. 61 ff.), so kann man hierbei von „Feststellungen" im strengen Sinne der Statistik überhaupt nicht reden. Dies läßt der Präsident des Reichsversicherungsamtes, Kaufmann, außer acht in seinem Vortrage: „Licht und Schatten bei der Arbeiterversicherung", 1912, S. 12.

denjenigen Fällen, in denen der Patient behauptet, ein vorher bestehendes Leiden sei durch den Unfall erheblich verschlimmert worden". „In diesen Fällen wird es wohl nur außerordentlich selten gelingen, dem Exploranden die Malafides nachzuweisen"[1]).

Überhaupt befinden sich die versicherten Arbeiter auf dem Gebiete der Simulation in einer besonders „günstigen" Lage, ja ich möchte fast sagen, in einer fast unangreifbaren Position. Denn gerade diejenigen Krankheitserscheinungen, die die „Arbeitsfähigkeit" des Fabrikarbeiters besonders berühren, lassen sich leicht so simulieren, daß der Nachweis der Täuschung versagt[2]). Das gilt in erster Linie von der Simulation motorischer Schwächezustände. Die Bewegungsschwäche der Finger, der Arme, der Beine, die Schwäche der Widerstandsbewegungen machen den Ärzten besonders viel zu schaffen, und es sind die verschiedenartigsten Untersuchungsmethoden ersonnen worden, um verdächtige Patienten zu überführen. Aber in Arbeiterkreisen ist man auch unermüdlich und kennt die Symptome, mit denen man „ans Ziel gelangt". In Oberschlesien z. B. gibt es erfahrene Rentenbezieher, die geradezu Unterricht erteilen in der Simulation der traumatischen Neurose. Und selbst wenn nicht direkt „Unterricht" erteilt wird, bringen die Verhältnisse es mit sich, daß der deutsche Arbeiter heute allenthalben Gelegenheit findet, „sich zu informieren".

Am verderblichsten scheinen in dieser Beziehung die Polikliniken zu sein, in deren Vorzimmer der Kranke stundenlang mit anderen Verletzten und Erkrankten warten muß. „Es gibt kaum eine günstigere Gelegenheit als diese, um den Neuling auf dem Gebiet der Unfallneurosen mit den schlimmsten Vorhersagen seitens der dort befindlichen alten Neurotiker zu überschütten, ihn über die Eigenart dieses Arztes, der den Arbeitern günstig gesinnt sei, und jenes Arztes, dem man nur durch schwerste Symptome imponieren könne, zu belehren, ihm die Annehmlichkeit des Rentenbezuges gegenüber der harten Arbeit, aber auch die Winkelzüge, Übertreibungen und Simulationen klarzumachen, mit denen man die Rente erringen und erhalten muss"[3]). Hat man doch die Unfallkrankenhäuser geradezu als „Hochschulen der Simulation" bezeichnet.

---

[1]) Schuster a. a. O. S. 7.
[2]) Schuster a. a. O. S. 14 fg.
[3]) Jacoby: Zur Verhütung des Entstehens von Unfallneurosen, a. a. O. S. 382.

So erklärt es sich, daß jeder, der in Arbeiterkreisen Umschau hält, dort eigenartige Kenntnisse findet, die er nicht vermutete. Den Arbeitern sind wohlbekannt „die Tricks der Ärzte", d. h. die Methoden, die man in der medizinischen Literatur als „cachierte Untersuchungen" bezeichnet. So läßt sich z. B. ein erfahrener Arbeiter, dem es darauf ankommt, den Schwächezustand der Beine zu produzieren, nicht dadurch verblüffen, daß der Arzt scheinbar Untersuchungen am Bauch vornimmt. Der Arbeiter rechnet immer mit der Möglichkeit, daß der Arzt die für solche Untersuchung erforderlichen Stellungen und Bewegungen nur benutzen will, um sich über die Kraft und Bewegungsfähigkeit der Beine zu informieren.

Neben der Simulation des ursächlichen Zusammenhanges und der Simulation von Schwächezuständen gibt es noch ein drittes Gebiet, das gerade für die Arbeiterversicherung von Bedeutung ist: die Simulation von Schmerzen.

So erklärt man z. B. die auffallend hohe Belastung der Krankenkassen und Versicherungsanstalten mit Magen- und Darmkranken damit, daß es sich auch hier um ein Gebiet handelt, auf dem dem Arzte objektive Kriterien zur Feststellung der Heilung oft fehlen, und häufig lediglich die subjektiven Angaben der Patienten (Schwinden von Druck, von Schmerzen) einen Anhalt bieten[1]).

Nach Unfällen ist die Simulation von Schmerzen so schwer nachzuweisen, daß Schuster, ein genauer Kenner, folgendes darüber im Seminar für soziale Medizin zu Berlin sagte: „Am einladendsten zur Simulation ist für die Patienten der Spontanschmerz. Geradezu einladend zur Simulation deshalb, weil seine Vortäuschung dem Exploranden die wenigsten Unbequemlichkeiten auferlegt, und weil die exakte Überführung des Simulanten hierbei überhaupt ausgeschlossen ist"[2]).

Daß sich unter solchen Umständen die erstaunlichsten Vorgänge zutragen, ist begreiflich. Ich erinnere nur an jenen Arbeiter, der wegen schmerzender Narben eine Rente von 50% in Berlin bezog, bis durch Zufall entdeckt wurde, daß der „Bewegungsunfähige" im Elsaß als Luftgymnastiker auftrat; oder an jenen

---

[1]) Perutz: Zeitschrift für soziale Medizin usw. 4. Band, 1. Heft, S. 104.

[2]) Schuster: Drei Vorträge aus dem Gebiet der Unfallneurologie. Leipzig 1910. S. 22.

Arbeiter, der wegen Bewegungsbeschränkung des Ellbogengelenkes eine Rente erhielt, bis eines Tages festgestellt wurde, daß er als Preisringer den berühmten A. öffentlich besiegte[1]).

Wenn solche oder ähnliche Fälle öffentlich bekannt werden, hat der gerissene Simulant nicht selten die Lacher auf seiner Seite, und man gibt den Ärzten den gutgemeinten Rat, ihre Untersuchungsmethoden zu vervollkommnen. Man übersieht dabei, daß der gewissenhafte Arzt vor einer Grenze halt macht, die die Natur ihm gezogen hat, denn er weiß, daß Hysteriker oftmals auf Untersuchungen genau so reagieren wie Simulanten. So warnt z. B. Schuster die Ärzte davor, ein starkes, mit plumpem Hinstürzen verbundenes Schwanken deshalb für simuliert zu erklären, weil es „gar zu abenteuerlich, grotesk und gemacht aussieht"; denn die Hysteriker machen bei der Untersuchung oft genau denselben Eindruck. Ja, es gibt kaum eine Erscheinung, die beim Hysteriker nicht ebenso wie beim Simulanten beobachtet wird. „Man hat geradezu ingeniöse Apparate und Methoden ausgedacht, mittels deren falsche Angaben des Patienten aufgedeckt werden sollten. Alle diese Methoden haben den Fehler, daß sie unter Umständen bei uninteressierten Hysterikern genau das gleiche anscheinend bloßstellende Resultat liefern können wie bei Simulanten"[2]). Und es erscheint kaum denkbar, daß diese Schwierigkeit überwunden werden kann, weil zwischen den Äußerungen der Hysterie und der Simulation, d. h. zwischen unbewußten und bewußten Äußerungen, keine scharfe Trennungslinie besteht.

All diese Unsicherheit herrscht noch in erhöhtem Maße in den Fällen, in denen der Kranke durch Übertreibung zu täuschen sucht (Aggravation). Sowohl die Übertreibung der subjektiven Beschwerden, als auch die Übertreibung objektiver Erscheinungen macht den Ärzten viel zu schaffen, und auch hier hat die Arbeiterversicherung viel Neues gebracht. Denn während der nichtversicherte Kranke den lebhaften Wunsch hat, gesund zu werden, wird beim Versicherten dieser Wunsch modifiziert, wenn nicht gar aufgehoben, durch das Streben nach der Rente.

Vermehrt wird die Gefahr durch den Mißstand, daß der Verletzte die Gutachten der Ärzte während des Rentenprozesses teils in der öffentlichen Verhandlung, teils im gerichtlichen Bescheide,

[1]) Blasius: Monatsschrift für Unfallheilkunde. Bd. 1, S. 53.
[2]) Schuster a. a. O. S. 22.

fast immer kennen lernt. „In diesen Gutachten hat er seine Erkrankung sozusagen schwarz auf weiß; er kann die positiven Befunde bewußt oder unbewußt verstärken und befestigen und erfährt aus dem negativen Befund, was ihm zur Neurose noch fehlt“[1]).

Zu diesen verschiedenartigen Formen der Simulation und Aggravation kommen schließlich alle die Fälle, in denen der um seine Rente besorgte Kranke „sich in eine Unfallneurasthenie hineinredet“[2]), ohne daß man erkennen könnte, inwieweit der Kranke sich dessen bewußt ist. Hier wird der Arzt sein Urteil natürlich ganz zurückhalten, da „niemand imstande ist, zu entscheiden, wo beim Nachdenken über einen Unfall das Verschulden beginnt“[3]).

Viertes Kapitel.

Die Rentensucht und ihre Verbreitung.

Je genauer die Ärzte die verschwimmende Grenze zwischen Simulation und Hysterie studierten, je mehr Material sich ansammelte, um so entschiedener wurde die Überzeugung, daß den hysterischen, den nervösen „Rentenerkrankungen“ eine weit größere Bedeutung zukomme als der Simulation. Und man bezweifelt heute nicht mehr, daß in der Verbreitung der hysterischen, neurasthenischen und hypochondrischen Erscheinungen eine Gefahr liegt.

„Der jetzt wohlbekannte Hergang ist dabei der, daß nach Unfällen, die an sich beliebig klein und belanglos sein können,

---

[1]) Das Reichsversicherungsamt hat entschieden, daß alle diejenigen Teile des Gutachtens, „auf welche das erkennende Gericht bei der Entscheidung Gewicht legt, und welche bei Absetzung der Urteilsgründe verwertet werden müssen“, auch den Parteien mitzuteilen sind. Dagegen kann die Mitteilung von Abschnitten unterbleiben, die „einen für den Verletzten beunruhigenden Inhalt haben, sachlich aber entbehrlich sind“. — Es besteht unter den Ärzten kaum eine Meinungsverschiedenheit darüber, daß die Mitteilung der Gutachten an nervöse Kranke unterbleiben soll. Soweit das aber nicht möglich ist, verlangen die Ärzte, daß die Gutachten-Auszüge, die der Kranke erhält, nicht von Juristen, sondern von Ärzten hergestellt werden.

[2]) Strümpell.

[3]) Hoche: Notwendige Reformen der Unfallversicherungsgesetze, S. 16.

nervöse Beschwerden der verschiedensten Art auftreten, verbunden mit einer allgemeinen hypochondrischen Verstimmung, die den davon Betroffenen arbeitsunfähig macht und ihm gleichzeitig das gesetzliche Recht eines nach dem Zustande abgestuften Rentenbezuges sichert. Es ist nicht so, wie man anfangs annahm, daß es sich um Simulation, um absichtliche Vortäuschung nicht vorhandener Beschwerden handelt. Die Menschen sind tatsächlich krank, aber sie würden — merkwürdig genug — gesund sein, wenn das Gesetz nicht wäre. Der innere Zusammenhang ist dabei der, daß die Tatsache des Versichertseins und das Recht auf Rentenbezug die Aufmerksamkeit in hypochondrischer Weise auf die Zustände des eigenen Körpers lenkt, und vor allem neben der suggestiven Wirkung der Reden von Kameraden und Ehefrauen, daß der erziehliche Faktor der Not wegfällt, des für Nervöse heilsamen und nötigen Zwanges, sich zusammenzunehmen und kleine Beschwerden durch Ignorieren zu beseitigen“[1]).

Von einer Krankheit spricht hier Hoche die — durch das Gesetz herbeigeführt wird. Das klingt paradox, aber es findet seine Bestätigung in der neuen holländischen Literatur, in der die Ärzte ausdrücklich die „Unfallgesetzneurose“ unterscheiden von der Unfallneurose[2]).

Aber nicht nur als Folge der Unfallversicherung tritt diese Erkrankung auf, sondern „ganz ähnliche Verhältnisse finden sich auch bei Personen, die auf Grund des Invalidenversicherungsgesetzes eine Rente beanspruchen oder erhalten haben“[3]).

Das Unfallversicherungsgesetz tritt mit seinen Ergebnissen mehr in den Vordergrund, weil hier die verhältnismäßig höheren Renten ein stärkeres „Lockmittel“ darstellen. Auch nehmen die Unfallfolgen in der medizinischen Literatur einen breiteren Raum ein, weil die Beobachtung gerade dieser Erkrankungen zu lebhaften wissenschaftlichen Kontroversen geführt hat.

Ihre eigentümliche Zuspitzung erhält die Frage dadurch, daß hier das Allerpersönlichste (das körperliche Befinden des einzelnen) in Beziehung tritt zu der großen politischen Agitation unserer

---

[1]) Hoche: Geisteskrankheit und Kultur, S. 25 fg.

[2]) Die „ongevallenwetneurose“ wird unterschieden von der „ongevalsneurose“ zum Beispiel in der Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde 1910, 20. August.

[3]) Sachs a. a. O. S. 42.

Tage. Ein Soziologe hat kürzlich gesagt, daß der moderne Staat im Begriff sei, sich in eine „Versicherungsgemeinschaft" umzuwandeln, und daß in diesem Vorgange die entscheidende Forderung der Zeit zu erkennen sei. Es ist hier nicht der Ort, über den gefährlichen Irrtum jenes flimmernden Gedankens zu sprechen. Sicher aber ist es ein faszinierender Gedanke, in derberer Prägung ganz geeignet, die Massen mitzureißen. Daß dem so ist, beweist jede Parlamentsverhandlung über Arbeiterversicherung, jede Wahlagitation, jede Erörterung dieser Fragen in der Arbeiterpresse und in Arbeiterversammlungen.

Also findet der Arbeiter, der eigentlich nur sein Leiden heilen wollte, daß dieses Allerpersönlichste eine öffentliche Angelegenheit von großem Gewicht sei, und laute sozialpolitische Debatten belehren ihn, daß er in Gefahr schwebe, übervorteilt zu werden. Denn aus den Reden seiner Reichstagsabgeordneten erfährt er, daß die Rechtsprechung des Reichsversicherungsamtes „immer schlechter geworden" sei, daß eine „absolut unberechtigte Rentenquetscherei" geübt werde, und daß der höchste Gerichtshof der Arbeiterversicherung sich der „Gesetzesverletzung" schuldig mache[1]).

Solche Mitteilungen und Behauptungen verbreitet dann die Arbeiterpresse als erwiesene Tatsachen, und die Arbeiter werden dadurch immer mehr in der Überzeugung bestärkt, daß man ihnen ihr Recht vorenthalte und daß es nur berechtigte Gegenwehr sei, wenn sie durch allerlei Mittel und Mittelchen die Bemessung der Rente „beeinflussen".

In dieser Überzeugung wenden sich die Arbeiter an Winkelkonsulenten, „Volksanwälte", die sich allenthalben in prahlerischen Zeitungsannoncen anbieten und die den Ratsuchenden vor allem auf die Tatsache aufmerksam machen, daß er lediglich dem „Volksanwalt" ein Honorar zu zahlen habe, da im übrigen der ganze Prozeß, alle Berufungen, Rekurse und Revisionen völlig kostenlos seien[2]).

Wie verhängnisvoll die Winkelkonsulenten (aber auch die Arbeitersekretäre) wirken, wie sie die Prozeßsucht, die Simulation

---

[1]) Man lese die Reichstagsverhandlungen zum Etat des Reichsversicherungsamtes, insbesondere die Verhandlung vom 21. März 1912.

[2]) Über die Kostenlosigkeit der Rechtsmittel, siehe unten Kapitel 5.

begünstigen, wie sie dem Arbeiter die Rentensucht „suggerieren", darüber wird in der medizinischen Literatur seit Jahren Klage geführt[1]). So machen die Ärzte z. B. darauf aufmerksam, daß die Arbeiter, die ihre Schriftsätze meist von Winkelkonsulenten ausfertigen lassen, „gehetzt" werden. Es wird ihnen „auseinandergesetzt, daß es die verdammte Pflicht und Schuldigkeit des Staates wäre, einen ordentlichen Schadenersatz zu leisten". Dabei gehen die Winkelkonsulenten oft mit beträchtlicher Gewissenlosigkeit vor, sie schreiben die subjektiven Angaben der Versicherten nieder „ohne Prüfung der Akten oder der Qualität der Persönlichkeit". Nicht selten zeigt sich, daß der Arbeiter mit der zuerkannten Rente zufrieden war, aber von seinem „Anwalt" in den Prozeß hineingetrieben wurde, in dem nun alles darauf ankommt: „möglichst krank zu sein".

Diese Einflüsse, die keine Gesetzgebung zu beseitigen vermag, und die immer wirkungsvoller und bedrohlicher werden, je mehr „der moderne Staat zur Versicherungsgemeinschaft wird", erhalten eine unvermeidliche Unterstützung in der Umgebung des Kranken. Denn „es ist selbstverständlich, daß die aus derselben Gesellschaftsschicht wie der Verletzte stammenden und mit denselben Anschauungen durchtränkten Verwandten und Freunde sich bemühen, ihn im Rentenkampfe zu unterstützen und die krankhaften Vorstellungen nicht abschwächen, sondern verstärken. Ganz besonders die Frauen scheinen nach der Meinung fast aller Autoren die stärkste treibende Kraft zu sein; Freunde und Bekannte wetteifern in einer Art von Wichtigtuerei, dem Verletzten die Folgen des Unfalles so schwer wie möglich vorzustellen"[2]). Infolgedessen „beobachtet er sich ängstlich Tag und Nacht, jeder Schmerz, jede Schwäche, jeder Schwindelanfall wird rubriziert, berichtet, ausgeschmückt"[3]). Die Versicherten „wenden ihre Aufmerksamkeit ausschließlich ihrem Körper und ihren krankhaften Erscheinungen bzw. der Verfolgung ihrer Rentenansprüche zu . . . Ihre krankhaft gesteigerte Einbildungskraft malt ihnen ihr Leiden in den schwärzesten, die erhoffte Zeit des Rentenbezuges in den rosigsten Farben". Sie verwenden „eine außerordentliche Auf-

[1]) Siehe z. B. in den zitierten Schriften von Sänger (S. 51), Jacoby (S. 381), Laquer (S. 8), Kühne (S. 400), um nur einige zu erwähnen.

[2]) Jacoby a. a. O. S. 381.

[3]) Hellpach: Rentenhysterie, S. 276.

merksamkeit auf die Form und die Vorgänge des eigenen Körpers. Alles was nicht ganz normal erscheint, worauf der Kranke in vielen Fällen erst bei der ärztlichen Untersuchung aufmerksam wird, wird nachher als krankhafte Erscheinung betont, ja selbst ganz normale physiologische Vorgänge, die auf irgendeine Weise in das Bewußtsein des Kranken getreten sind, werden hypochondrisch verwertet".

Alles das entwickelt sich meist unbewußt, und es kann nicht genug betont werden, daß der Versicherte keineswegs von vornherein darauf ausgeht, den Unfall auszunutzen. Für den einzelnen liegt hierin gewiß eine Entschuldigung, aber die soziale Gefahr wird gerade dadurch um so größer. Denn der einzelne unterliegt der Gedankenrichtung, die sich überall im Volke verbreitet hat und die einer der besten Kenner dieser Frage folgendermaßen schildert: „Durch die überall sichtbaren, und zwar in Geldempfang sichtbaren Folgen der sozialen Versicherungsgesetze, der Haftpflichtprozesse, der Ausbreitung der privaten Unfallversicherungsgesellschaften ist in der Volksseele der Gedanke der Entschädigungsberechtigung lebendig geworden, ist insbesondere der Gedanke Gemeingut geworden, daß der Unfall die Entschädigungsberechtigung setzt, daß der Verletzte ein Recht auf eine möglichst hohe Entschädigung hat, daß jede Einschränkung der Entschädigung ein Unrecht der Berufsgenossenschaft, eine schwere Benachteiligung des arbeitenden Volkes sei, daß genug Geld vorhanden sei, und die Mitglieder der Berufsgenossenschaften, die Arbeitgeber nur nicht zahlen wollten. Auf der einen Seite der arme, geschädigte, schmerzen- und notleidende Verletzte, auf der anderen Seite die in der Berufsgenossenschaft zusammengefaßten reichen Fabrikanten." „Diese Dinge sind es, die die Gedankenrichtung des einzelnen beherrschen, die ihn handeln lassen ohne besondere Überlegung auf Grund dessen, was er als festgewordenes Ergebnis der Erfahrungen der Gesamtheit in sich aufgenommen hat"[1]).

Die Nationalökonomen haben die hierin liegende soziale Gefahr wohl deshalb wenig beachtet, weil angeblich „statistisch erwiesen" ist, daß die bekannteste Art der „Rentenhysterie", die traumatische Neurose, nur selten vorkommt.

---

[1]) Sachs: Die Unfallneurose, S. 41.

Dr. Paul Biß hatte im Jahre 1904 „Beiträge aus der Praxis zur Frage der traumatischen Neurose" veröffentlicht[1]), die er 1910 durch einen Aufsatz ergänzte[2]).

Folgende Ergebnisse teilt Biss in seinen Studien mit. Er habe gefunden:

1. Unter 9000 Unfällen der See-Berufsgenossenschaft nur 24 Unfallneurosen;
2. Unter 21000 Unfällen der Privatbahn-Berufsgenossenschaft nur 7 Unfallneurosen;
3. Unter 19800 Unfällen der chemischen Industrie (Sektion 3) nur 12 Unfallneurosen;
4. Unter „6—7000" Unfällen der nordwestlichen Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft nur 0 Unfallneurosen;
5. Unter rund 16000 Unfällen der Lagerei-Berufsgenossenschaft nur 14 Unfallneurosen.

Dr. L. Merzbacher hatte im Jahre 1906 „einige statistische Bemerkungen über Unfallneurosen" veröffentlicht[3]), die folgendes ergaben:

Unter 85000 Unfällen der Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft nur 13 Unfallneurosen.

Dr. Hugo Stursberg schließlich teilte 1912 mit, daß unter 14259 Unfällen der Rheinisch-Westfälischen Baugewerksberufsgenossenschaft sich nur 24 Neurosen fanden[4]).

Schon von ärztlicher Seite ist auf eine Schwäche der statistischen Aufnahme hingewiesen worden: Der Begriff der Unfallneurose sei ungewöhnlich eng gefaßt, und zwar so, daß gerade die häufigsten Formen außer acht blieben. Jedoch ehe ich hierauf eingehe, möchte ich die fundamentale Voraussetzung dieser statistischen Arbeiten prüfen: die Zuverlässigkeit der angewendeten Methode.

Merzbachers Methode war folgende: Er ließ sich von der 4. Sektion der Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft (Sitz Mannheim) die Zahlkarten der Unfälle von 1886 bis 1898 geben. Es

---

[1]) Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1904, S. 257 ff.
[2]) Ärztl. Sachverst.-Ztg. 1910, S. 450 ff.
[3]) Zentralbl. f. Nervenheilk. u. Psych. 1906, S. 905 ff.
[4]) Schultze und Stursberg: „Erfahrungen über Neurosen nach Unfällen". S. 4.

waren 1370 Zählkarten. Dieses Material, das von Laien auf Grund der Akten in knapper Form hergestellt wird, enthält die üblichen Notizen über die Personalien, die Art des Unfalls, die Art der Verletzung, die Höhe der Rente, die Dauer der Behandlung. Merzbacher stellt nun, wie er selbst sagt, „durch das Überfliegen der Zählkarten" die Fälle fest, die ihm in Betracht zu kommen scheinen. „Die Sichtung des Materials, d. h. die Bestimmung der uns interessierenden Fälle, nahm nur wenige Stunden in Anspruch". Bei diesem „Überfliegen der Zählkarten" diente ihm als Maßstab lediglich „die Erfahrung".

„Durch Erfahrung, die man in kurzer Zeit sich zu erwerben imstande ist, wird man aus der Schwere des Unfalls Schlüsse auf die zu erwartende Höhe der Rente ziehen können. So wird man bald gelernt haben, wie hoch die Rente eines Mannes gewöhnlich ausfällt, der durch den Unfall eine Hand, einen Arm, ein Auge verloren hat. Da stößt man immer wieder auf sich wiederholende Zahlen — die Höhe der Rente, in Prozenten ausgedrückt, ist in den einzelnen Fällen dieselbe und sie bleibt jahraus jahrein dieselbe eben bei unseren Beispielen, also bei Verlust einer Extremität und eines Organs — bei ein- und demselben Falle dieselbe. Langsame Abnahme der Rente bei bestimmten Traumen wird uns in unserem Falle als etwas Natürliches, Gesetzmäßiges ebenfalls veranlassen, den Fall als nicht weiter merkwürdig zur Seite zu setzen. Das Mißverhältnis zwischen Verletzung und Höhe der Rente, eine beständige Zunahme einer ursprünglich niedrigen Rente, Vollrenten nach unbedeutenden Unfällen und ähnliche Erscheinungen mehr werden sofort unsere Aufmerksamkeit auf sich lenken, auf das Hinzutreten irgendeiner Komplikation hinweisen und den Fall für unsere Frage bedeutungsvoll erscheinen lassen."

Bedenkt man, daß es sich hier um ein Krankheitsgebiet handelt, auf dem unter den Ärzten die größte Unsicherheit herrscht, so wird man erstaunt sein, wie hier einfach „durch das Überfliegen der (von Laien hergestellten) Zählkarten" etwa „exakt" festgestellt werden soll, was in der Praxis trotz sorgfältigster Untersuchung, Beobachtung des Patienten, nur selten mit voller Sicherheit festgestellt werden kann[1]).

Noch leichter gezimmert ist die „Statistik" von Biß, der

[1]) Über die Unsicherheit, die gerade auf dem Gebiet der Unfallneurose herrscht, siehe S. 72 fg.

sich über seine Methode nur undeutlich äußert. Offenbar hat er den größten Teil der Zählkarten nicht selbst durchgesehen, sondern das den Beamten der Berufsgenossenschaft, also Laien, überlassen[1]). Stursberg schließlich beschränkt sich auf die Bemerkung, er habe „die Akten von 1241 noch im Jahre 1906 Rente beziehenden Verletzten prüfen lassen können". Demnach scheint mir die Methode jener statistischen Untersuchungen so unsicher, daß man die Arbeiten schon aus statistisch-technischen Gründen kaum als tastende Versuche gelten lassen kann.

Hierzu aber kommt, daß nach ärztlichem Urteil auch die Fragestellung eine falsche war und irreführende Resultate ergeben mußte.

Dr. Alfred Jacoby schreibt darüber[2]): „Biß hat den Begriff der Unfallneurose ungewöhnlich eng gefaßt, wenn er nur die nach schweren Verletzungen oder auf physischen Chok hin unmittelbar einsetzenden Fälle berücksichtigte. Gerade die langsam auf Grund von Vorstellungen, Affekten und Suggestionen entstehenden Neurosen scheinen die häufigsten und die verhältnismäßig am leichtesten zu verhütenden Formen darzustellen."

Dr. Leopold Laquer[3]): „In all diesen Statistiken (Biß und Merzbacher), die gegen Hoches Standpunkt zu sprechen scheinen, ist offenbar das wiederholt charakterisierte Krankheitsbild der Un-

---

[1]) Biß schreibt z. B. 1904: „Die Privatbahn-Berufsgenossenschaft teilt mir mit, daß sich unter 21783 Unfällen, welche in den Jahren 1889 bis 1903 angemeldet wurden, ca. 1600 Entschädigungsberechtigte, und unter diesen 7 Fälle gefunden hätten, bei denen relativ unbedeutende Verletzungen, die insbesondere ohne schwerere Erschütterung des Körpers verliefen, auch jetzt noch bestehende nervöse Störungen hervorgerufen hätten, die ärztlicherseits als funktionell gedeutet wären." —

Im Jahre 1910 schrieb Biß: „Die Sektion 3 der Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie konnte mir aus der Zahl von 19800 während der Jahre 1889 bis 1910 angemeldeten, und 2670 entschädigten Unfällen 12 hierher gehörige Fälle zur Verfügung stellen." Daß Biß hier die Durchsicht den Beamten der Berufsgenossenschaft überließ, glaube ich aus den zitierten Sätzen auch deshalb schließen zu müssen, weil er in einem anderen Falle ausdrücklich erwähnt, er habe in Sektion 4 der nordwestlichen Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft „mit freundlicher Unterstützung des Herrn Geschäftsführers"... „selbst alle diejenigen Akten durchgesehen, die nach der im Kontrollbuch eingetragenen Diagnose hier in Frage zu kommen scheinen". Nur in einem Falle (Sektion 4 der Lagerei-Berufsgenossenschaft) hat Biß, wie er besonders hervorhebt, „die gesamten noch nicht abgeschlossenen Akten — ca. 2700 Stück — persönlich durchgesehen".

[2]) Jacoby a. a. O. S. 366.

[3]) Die Heilbarkeit nervöser Unfallfolgen. Halle 1912. S. 13.

fallneurose, der allgemein psychogen bedingte Symptomenkomplex der Psychoneurose gemeint, während die tausendfältigen örtlichen nervösen Symptome, die Strümpell ursprünglich als „lokale traumatische Neurose" bezeichnet wissen wollte, in jenen Zahlen nicht mit inbegriffen ist. Die örtlichen Mißempfindungen und Schwächezustände, die die Heilung aller Unfallverletzten — auch der leichtesten Distorsionen — um Monate, ja um Jahre verzögern, sind allen Chirurgen, ja jedem Kassenarzte zur Genüge bekannt."

Nach diesen wenig ermutigenden Versuchen hat man den Vorschlag gemacht, die Akten mehrerer großer, in allen Teilen Deutschlands vertretenen Berufsgenossenschaften nach einheitlichen Grundsätzen während eines längeren, 10 bis 20 Jahre umfassenden Zeitraums zu prüfen, um über die absolute Häufigkeit, über Zu- und Abnahme der Neurosen bestimmte Angaben zu erhalten. Man hat solche wiederholten Zählungen als „die unerläßliche Vorbedingung zur Einführung von Vorbeugungsmaßregeln und zur Prüfung ihrer Wirksamkeit" gefordert[1]).

Jedoch so wertvoll eine wirklich exakte Feststellung wäre, so unwahrscheinlich ist ihre Durchführbarkeit.

Schon der Ausgangspunkt für derartige Arbeiten ist ganz unsicher, denn die Mediziner sind sich über den Charakter der Unfallneurosen keineswegs einig.

Von den einen wird die traumatische Neurose immer noch als eine eigenartige Nervenerkrankung bestimmter Art angesehen, während andere teils hysterische, teils neurasthenische Erscheinungen annehmen, die entweder auf den Unfall oder sogar nur auf die Tatsache des Versichertseins zurückzuführen sind. Welche Wirkung diese Meinungsverschiedenheit auf die statistischen Feststellungen hat, erkennt man aus Biß' Statistik[2]).

In der Praxis gar vervielfältigt sich diese Unsicherheit; weil meist verschiedene Krankheitsursachen zusammenwirken[3]), und wie unsicher die Praxis gerade auf dem Gebiet der Unfallneurosen ist, zeigt drastisch eine Äußerung des Frankfurter Nervenarztes

---

[1]) Jacoby l. c. S. 367.

[2]) Siehe oben die Kritik Laquers.

[3]) Im Zusammenhang hiermit dürften folgende Bemerkungen von Ernst Schultze interessieren, weil sie zeigt, wie weit manche in dem Bemühen gehen, zu „exakten" Ergebnissen zu kommen („Der Kampf um die Rente und der Selbstmord in der Rechtsprechung des Reichsversicherungsamtes", Halle 1910, S. 29 f.): „Wie man dann aber angeben will, wie weit die durch die Neurose herbeigeführte

Laquer: „Da nimmt die Rentenfestsetzung bei komplizierten wie bei reinen Unfallneurosen den obligaten Verlauf. — „„In den Jahren mit gerader Jahreszahl wird die Rente heraufgesetzt, in ungeraden Jahren heruntergesetzt!"" sagte einmal scherzhaft ein alter richterlicher Kenner der Unfallneurose. Gutachter und Richter wechseln und mit ihnen die Meinung über den Grund der Invalidität, besonders da die Seßhaftigkeit, namentlich ungelernter Arbeiter heutzutage sehr schwankt"[1]). So schroff stehen sich in der Praxis die Meinungen der Ärzte gegenüber, daß Ernst Schultze schreiben konnte: „Wiederholt bin ich in letzter Zeit der Warnung begegnet, Unfallverletzte einem Neurologen oder Psychiater zur Begutachtung zuzuschicken. Unlängst warnte, wie ich aus den Akten entnahm, ein Sachverständiger davor, den Kranken, der einen schweren Eisenbahnunfall erlitten hatte, einem Neurologen zur Untersuchung zuzuweisen; er würde dann eine traumatische Neurose bekommen"[2]).

Ein Teil der Ärzte plädiert deshalb seit langer Zeit dafür, den Begriff der „traumatischen Neurose" überhaupt aus der medizinischen Wissenschaft zu streichen, da das von Oppenheim umschriebene Krankheitsbild gar nicht in einheitlicher Form existiere. Es handele sich vielmehr um mannigfache Erkrankungen, wobei niemand mit Sicherheit feststellen könne, wo die Grenzen zwischen unmittelbaren Unfallfolgen, Wirkungen des „Rentenkampfes", Hysterie und Neurasthenie zu ziehen sei.

Schließlich darf man — wenn man die unerwünschten Rückwirkungen der Arbeiterversicherung, den Kampf um die Rente, in seinem ganzen Umfange beobachten will — nicht übersehen, daß die Statistik der „Neurosen nach Unfällen" nur einen Teil der „Rentensucht" umfaßt[3]). Denn das, was die Chirurgen über

---

Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit auf den Unfall zurückzuführen ist, wie weit daran der Kampf um die Rente schuld ist, ist mir nicht recht erfindlich... Meine Skepsis ist auch nicht gewichen, nachdem ich in einzelnen Gutachten diesen Einfluß in ganz bestimmten Zahlen abgeschätzt sah. Man soll doch nicht vergessen, daß die Abschätzung des Grades der Erwerbsfähigkeit in vielen Fällen traumatischer Neurosen mehr oder weniger Gefühlssache ist."

[1]) Laquer l. c. S. 111.

[2]) Ernst Schultze l. c. S. 42.

[3]) Der Präsident des Reichsversicherungsamtes Kaufmann begeht in seinem Vortrage. „Licht und Schatten bei der deutschen Arbeiterversicherung", 1912, S. 14 den Fehler, dies nicht zu berücksichtigen und kommt so zu irrigen Ergebnissen.

die Verschlechterung der Heilungsergebnisse feststellen, fällt nur in seltenen Fällen unter den Begriff der „Neurose“[1]) und die Vorgänge in der Krankenversicherung und in der Invalidenversicherung bilden ebenfalls Kategorien für sich, die in der Praxis erheblich ins Gewicht fallen.

Insbesondere gilt das von der Belastung der Krankenkassen und Versicherungsanstalten mit Magen- und Darmkranken. Perutz, der über die Belastung der Krankenkassen usw. durch die Verdauungs- und Stoffwechselkrankheiten Untersuchungen angestellt hat, macht z. B. darauf aufmerksam, daß im Baugewerbe die Prozentzahl der Verdauungskranken auffallend hoch sei, und er bemerkt dazu: „Ich glaube, wir gehen aber fehl, wenn wir hierin den Ausdruck irgendwelcher beruflicher Schädigung oder des Alkoholmißbrauchs sehen. Wahrscheinlicher ist es, anzunehmen, daß die im Winter herrschende Arbeitslosigkeit im Baugewerbe zu einer erhöhten Neigung führt, sich wegen leichter Störungen erwerbsunfähig zu melden“[2]).

Auch Schallmayer erinnert daran, daß von der Krankenversicherung „vielfach wie von einer Arbeitslosenversicherung Gebrauch gemacht wird“[3]).

Man darf, wenn man an statistische Aufnahmen überhaupt denken will, nicht vergessen, daß fast jede Erkrankung durch das Verhalten des Kranken beeinflußt werden kann. Sobald der Rentenkampf ins Spiel kommt, muß der Kranke „alle Symptome möglichst lange und möglichst heftig konservieren“, und mit Feindseligkeit und Mißtrauen betrachtet er es, wenn sein Zustand günstig beurteilt wird. Damit ist das Vertrauensverhältnis zum Arzt im Grunde zerstört[4]).

Damit ist auch der Boden bereitet für das, was man „psychische Infektion“ genannt hat. Wir wissen aus den Studien über die Psychologie der Massen, daß die epidemische Verbreitung ungesunder Ideen am meisten dadurch gefördert wird, daß das per-

---

[1]) Über die Erfahrungen des Chirurgen vgl. oben S. 56 ff.

[2]) Perutz, l. c. Zeitschrift für Soziale Medizin usw. IV. Band, I. Heft, S. 104.

[3]) Schallmayer: Was ist von unserem sozialen Versicherungswesen für die Erbqualitäten der Bevölkerung zu erwarten? Zeitschrift für soziale Medizin usw. III. Band, I. Heft, S. 60.

[4]) Dr. F. Ritter-Oldenburg: Nachteile der sozialen Gesetze. Die Grenzboten, 69. Jahrgang, Nr. 52.

sönliche Verantwortlichkeitsgefühl des einzelnen schwindet[1]). Und gerade das ist in hohem Maße infolge der sozialen Versicherung eingetreten. „Geradezu ein Dogma in der Volksseele, ein Gemeingut der Masse ist die Meinung geworden, daß jeder Unfall dem Verletzten ein Recht auf eine möglichst hohe Entschädigung gewährt"[2]).

„Die Rentensucht, die das Gesetz geschaffen hat, ist so tief in den Arbeiterkreisen eingewurzelt . . . Die Sucht wird ja geradezu als etwas Erlaubtes angesehen"[3]), und da von jedem „geglückten" Fall die Umgebung des Arbeiters sofort alle Einzelheiten erfährt, sind die Bedingungen erfüllt, um weitere Kreise zur Nachahmung anzuregen.

Hier tritt alsbald die Suggestion in Kraft und unterstützt die „seelische Infektion" in solchem Maße, daß man die Ausbreitung der Rentensucht mit den seelischen Epidemien verglichen hat, die frühere Jahrhunderte als Flagellanten, Trembleurs usw. kannten[4]). Dabei geht die Verdrehung der elementaren Anschauungen so weit, daß der Rentenbezug geradezu als eine Ehre betrachtet wird[5]).

„So erklärt es sich", schreibt Sachs, „daß die Krankheit, die anfänglich dem Arzte als etwas Neues, Eigenartiges und Seltenes entgegentrat, sich immer weiter und weiter ausgebreitet hat, und heute zu einer förmlichen Epidemie geworden ist"[6]).

Deshalb entschloß sich Quincke, der nur nach sorgfältigster Erwägung des Für und Wider das Wort zu nehmen pflegt, öffentlich in auffallender Form zu warnen. Die allgemeine Wehrpflicht stellte er der Arbeiterversicherung gegenüber und schrieb: „War die nächste Veranlassung und das Endziel bei der Einführung der

---

[1]) Weygandt: Beitrag zur Lehre von den psychischen Epidemien. Halle 1905. Le Bon: Psychologie der Massen. Deutsch. Leipzig 1908. Gudden: Über Massensuggestion und psychische Massenepidemien. München 1908.

[2]) Laquer: Die Heilbarkeit nervöser Unfallfolgen, S. 99.

[3]) Ernst Schultze: Kampf um die Rente, S. 36.

[4]) Vergleiche hierzu Kühne: Über die in der Versicherungsgesetzgebung wirksamen ungünstigen seelischen Einflüsse. Monatsschrift für Unfallheilkunde usw., 1910, S. 391ff. — Rigler u. a. in einer von der Zeitschrift für Versicherungsmedizin veranstalteten Umfrage, 1909, S. 177 ff. — Hoche: Notwendige Reformen der Unfallversicherungsgesetzgebung, 1907. — Verhandlungen auf der Wanderversammlung südwestdeutscher Neurologen, 1907. — Besonders auch Sachs: Unfallneurose, 1909.

[5]) Weygandt teilte auf der Wanderversammlung der südwestdeutschen Neurologen und Irrenärzte (1907) mit, daß manche sich sogar Visitenkarten mit dem Zusatz „Rentenempfänger" drucken lassen.

[6]) Sachs a. a. O. S. 42.

allgemeinen Wehrpflicht die Verteidigung des Vaterlandes, so wirkt sie doch auch erzieherisch auf den einzelnen, vor allem dadurch, daß sie ihn lehrt, Unbequemlichkeiten nicht zu achten, die eigene Person hintan zu stellen und als Glied eines größeren Ganzen gemeinsame Ziele zu erstreben. Sie dämpft den Egoismus; die Unfallversicherung züchtet ihn in der Sorge um das liebe „Ich". Die allgemeine Wehrpflicht betont die Pflicht, die Unfallversicherung das Recht des einzelnen. Vieler Jahrzehnte hat es bedurft, um die erzieherische Wirkung der ersteren auf den Charakter der Nation voll zur Geltung zu bringen; der depravierende Einfluß des Unfallgesetzes ist schon jetzt bemerkbar, er wird im Laufe der Jahre immer deutlicher zum Vorschein kommen"[1]). Und als der berühmte Psychiater Hoche im Jahre 1910 das Prorektorat der Universität Freiburg i. B. antrat und zu Beginn seiner Amtstätigkeit über Geisteskrankheit und Kultur sprach, erklärte er: „Vor 30 Jahren noch ein unbekannter Begriff, heute eine Krankheit, die als ein tatsächlicher Krebsschaden am Organismus unserer gesamten Arbeiterschaft mit Recht Gegenstand schwerer Besorgnis ist. Diese Volksseuche ist nicht nur zeitlich nach dem Inkrafttreten der Unfallgesetzgebung entstanden, sondern auch in direkter ursächlicher Abhängigkeit von ihr. Das Gesetz hat, daran ist kein Zweifel, die Krankheit erzeugt. Niemand hat es voraussehen können. Man wird dabei erinnert an Bismarcks Vergleich des Staates mit einem lebenden Organismus, an dem man mit Vorsicht experimentieren soll[2])".

Fünftes Kapitel.

Die Schwierigkeit der Reformen.

Der Zentrumsabgeordnete: „Es ist auch interessant, meine Herren, daß man seitens der Sozialdemokraten immer nur in die Mitte schießt . . . Meine Herren, das System kennt man und den Zweck der Übung kennt man auch. Die Herren haben systematisch bei den Arbeitern, die hinter uns stehen, . . . die Zentrumspartei zu diskreditieren gesucht."

[1]) Quincke: Der Einfluß der sozialen Gesetze auf den Charakter. Schlesische Zeitung 1905.

[2]) Hoche: Geisteskrankheit und Kultur, S. 25.

Der sozialdemokratische Abgeordnete: „Aber Sie, meine Herren vom Zentrum, wollen draußen als arbeiterfreundliche Partei auftreten. Da reißen Sie über Ihre sogenannte Arbeiterfreundlichkeit weit den Mund auf . . .“ (Aus der Reichstagsverhandlung zum Etat des Reichsversicherungsamtes 21. März 1912).

Die Schwierigkeit der Reform liegt darin, daß die großen Parteien im deutschen Reichstage ängstlich alles vermeiden, was die Arbeitermassen gegen sie erregen könnte. Der „Arbeiterwähler“ ist, wie jedermann weiß, nicht nur für die Sozialdemokratie von entscheidender Bedeutung, sondern auch das Zentrum ist zum Teil eine Arbeiterpartei; ebenso muß die Fortschrittliche Volkspartei bei den Wahlen auf Arbeiterhilfe rechnen, und der Führer der Nationalliberalen ist mit Hilfe der „Arbeiterwähler“ in den Reichstag gelangt.

Sobald ein Abgeordneter einen Reformvorschlag macht, der die Arbeiterversicherung berührt, läuft er Gefahr, gegen sich selbst den wirksamsten Agitationsstoff zu liefern. Tags darauf ist die gegnerische Lokalpresse voll von erbitterten Äußerungen, von Verdrehungen seiner Worte und im Wahlkampfe wird das „Material“ von neuem gegen ihn erprobt. Daher ist es erklärlich, daß Reformmaßnahmen nicht leicht die Billigung der großen Reichstagsparteien findet. Gewiß wird kaum jemand leugnen, daß Mißstände bestehen, aber man hält ein Schlagwort bereit, das die Reformfreundlichkeit beweisen soll, ohne die Arbeiterfreundlichkeit in Frage zu stellen: „Vereinfachung des Verfahrens.“

Die Vereinfachung des Verfahrens.

Niemand, welcher Partei er auch angehören mochte, konnte übersehen, daß die oberste Instanz der Arbeiterversicherung überlastet ist und daß sich infolgedessen die Erledigung der Prozesse ungebührlich lange hinzieht. Während z. B. im Jahre 1900 über 63% aller Rekurse in demselben Jahre ihre Erledigung fanden, in dem sie eingelegt wurden, sank diese Zahl von Jahr zu Jahr, so daß im Jahre 1909 nur 41% der eingelegten Rekurse erledigt wurden, im Jahre 1910 nur 32%, im Jahre 1911 gar nur 22%[1]).

---

[1]) Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes, 27. Jahrgang Nr. 2, S. 298 und 28. Jahrgang Nr. 2, S. 280.

Hierzu kam, daß nach der Ansicht vieler Arbeitersekretäre die Rechtsprechung der höchsten Instanz für die Arbeiter „ungünstiger" war als die Rechtsprechung der mittleren Instanzen (Schiedsgerichte).

Unter diesen Umständen konnten die großen Parteien sich damit einverstanden erklären, daß für viele Fälle die Rekurse (resp. Revisionen) beseitigt wurden, um so das Reichsversicherungsamt von einem beträchtlichen Teil der Prozesse zu befreien[1]). Wenn nun in den folgenden Jahren eine rapide Abnahme der Revisionen und Rekurse beobachtet werden wird, gebe man sich nicht der Täuschung hin, als sei die Prozeßsucht beseitigt, denn das umgestaltete Verfahren läßt der Prozeßsucht Raum genug, da an Stelle der bisherigen drei Stufen: Bescheid, Berufung und Rekurs, die neuen drei Stufen: Bescheid, Einspruch und Berufung treten werden, und der Rekurs für gewisse Fälle die vierte Stufe ist. Überhaupt darf man von den Bemühungen der Reichstagsparteien, das Verfahren zu vereinfachen, nicht allzuviel erwarten, denn trotz der lange währenden sorgfältigen Arbeit

---

[1]) § 1696 der Reichsversicherungsordnung bestimmt: „Bei Ansprüchen auf Leistungen der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung ist die Revision ausgeschlossen, wenn es sich handelt um

1. Höhe, Beginn und Ende der Rente;
2. Kapitalabfindung;
3. Witwengeld;
4. Waisenaussteuer;
5. Kosten des Verfahrens."

§ 1697: „Die Revision kann nur darauf gestützt werden, daß

1. das angefochtene Urteil auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechtes oder auf einem Verstoße wider den klaren Inhalt der Akten beruhe,
2. das Verfahren an wesentlichen Mängeln leidet."

§ 1700: „Der Rekurs ist ausgeschlossen, wenn es sich handelt um

1. Krankenbehandlung oder Hauspflege;
2. Renten für eine Erwerbsunfähigkeit, die zur Zeit der Entscheidung des Rekursgerichts unstreitig oder nach rechtskräftiger Feststellung vorübergegangen ist;
3. Rententeile, die bei dauernder Erwerbsunfähigkeit für begrenzte und bereits abgelaufene Zeiträume zu gewähren sind;
4. Heilanstaltspflege;
5. Angehörigenrente;
6. Sterbegeld;
7. Vorläufige Renten;
8. Neufeststellung von Dauerrenten wegen Änderung der Verhältnisse;
9. Kapitalabfindung;
10. Kosten des Verfahrens."

sachkundiger Männer[1]) bleibt an vielen Stellen die Unsicherheit erkennbar, die aus der ewigen Sorge um die Stimmen der Arbeiterwähler entsteht. Daher leidet diese Gesetzgebung, die das Verfahren vereinfachen will, an einem unklaren Hin und Her, einem Vorwärts- und Rückwärtsrevidieren[2]).

Das Heilverfahren in der Wartezeit.

An die — ich möchte sagen: elementaren Formen des Rentenkampfes schließen sich die raffinierten Versuche, einen Versicherungszweig gegen den anderen auszuspielen, und es muß jeden in Erstaunen setzen, mit welcher Umsicht und Geschicklichkeit die Stellen erspäht werden, an denen mit Erfolg vorgegangen werden kann.

Das gilt besonders von der Stelle, wo Krankenversicherung und Unfallversicherung einander berühren. Zwei Versicherungsgebiete also, die finanziell und versicherungstechnisch verschiedenartige Voraussetzungen haben und die sich doch in der Praxis nahe berühren; denn oftmals ist unsicher, ob die Schädigung eines Arbeiters durch einen „Betriebsunfall" herbeigeführt ist oder ob die Folgen einer „Krankheit" zutage treten[3]).

In der schmerzlichen Wirklichkeit aber kann nicht gewartet werden, bis entschieden ist, ob die Krankenkasse oder die Unfallversicherung eingreift. Daher bestimmt das Gesetz, daß die Krankenkasse das erste Heilverfahren zu übernehmen habe, wäh-

---

[1]) „Wir haben uns über diese Frage vom April 1910 bis zum Juni 1911 unterhalten", sagte der Abgeordnete Graf von Westarp.

[2]) So hat z. B. der Reichstag im Jahre 1900 in dem Wunsche, den Arbeitern entgegenzukommen, die Berufsgenossenschaften in zahlreichen Fällen als erste Instanz beseitigt (§ 88 Abs. 3 übertrug die Entscheidung über „die anderweite Feststellung" der seit 5 Jahren gezahlten Renten den Schiedsgerichten). Infolgedessen wurde die oberste Instanz ungebührlich in Anspruch genommen, und dadurch ein Zustand herbeigeführt, den man jetzt wiederum dadurch zu beseitigen sucht, daß man die Berufsgenossenschaften wieder zur ersten Instanz macht.

Ein ähnliches Schwanken zeigt sich in der Ordnung des Vorverfahrens. So wurde durch § 70 des Gewerbeunfallversicherungsgesetzes (Novelle von 1900) dem Arbeiter eine eingehende Beteiligung an dem der Rentenfeststellung vorangehenden Verfahren ermöglicht, und eine beträchtliche Verringerung der Berufungen war die Folge. Die Reichsversicherungsordnung hingegen beseitigt diese Einrichtung wieder, um — das Verfahren zu vereinfachen.

[3]) Wie unsicher es in der Praxis oft ist, ob ein Unfall vorliegt oder die Folgen einer Krankheit, erkennt man, wenn man die Entscheidungen liest, die Breithaupt in der ausgezeichneten Sammlung: Die Rechtsprechung des Reichsversicherungsamtes, Berlin 1912, S. 16 ff., mitteilt.

rend die Berufsgenossenschaft warten soll. Hierfür wurde im Gesetz eine Wartezeit (Karenzzeit) von 13 Wochen vorgesehen[1]). Während der Wartezeit ist die Krankenkasse, um sich finanziell zu entlasten, eifrig bemüht, den Nachweis zu erbringen, daß die Erkrankung durch einen Betriebsunfall entstanden sei. Hingegen hat die Kasse, sobald der Unfall festgestellt ist, kein Interesse daran, die Vorgänge im einzelnen genau zu prüfen. Diese Unsicherheit kann von allen denen ausgenutzt werden, die bewußt oder unbewußt dazu neigen, aus einem Unfall pekuniäre Vorteile zu ziehen. Denn wenn die Berufsgenossenschaft ein Vierteljahr nach dem Unfall in Aktion tritt, läßt sich selten mit Sicherheit feststellen, ob gewisse nervöse Erscheinungen bereits vor dem Unfall vorhanden waren. Die Berufsgenossenschaft ist dann auch gar nicht mehr in der Lage, von ihren Einrichtungen Gebrauch zu machen, die es dem Verletzten erschweren, durch „passive Resistenz" Gelenksteifigkeiten usw. zu konservieren[2]).

Deshalb wurde den Berufsgenossenschaften seit 1892 gestattet, die Behandlung der Verunglückten schon während der Wartezeit zu übernehmen[3]), und das Reichsversicherungsamt sucht die Berufsgenossenschaften nicht nur durch Rundschreiben zu bewegen, von diesem Recht möglichst viel Gebrauch zu machen, sondern hat auch „Leitsätze" ausgearbeitet, um die Berufsgenossenschaften zu einem umfassenden und planmäßigen Heilverfahren während der Wartezeit zu veranlassen[4]).

Jedoch die Krankenkassen machten Schwierigkeiten, und viele Berufsgenossenschaften ließen sich durch die oft recht komplizierten Auseinandersetzungen abschrecken, vor der 13. Woche

---

[1]) Über die eigenartige Entstehung der Wartezeit siehe Thiem: Handbuch der Unfallerkrankungen, Bd. I, S. 16 ff.

[2]) Die Schlesische Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft hat als erste die Verletzten medicomechanisch behandeln lassen und zwar während der Wartezeit, obwohl seitens der Krankenkassen oft erhebliche Schwierigkeiten bereitet wurden. Die Erfahrung lehrte, daß bei Arm- und Beinbrüchen „als äußerste Grenze für die Übernahme (der Behandlung) das Ende der zweiten, der Anfang der dritten Woche" zu bezeichnen ist. Bei Knochenbrüchen am Finger, Verletzungen des Ellbogengelenks, bei Durchtrennungen von Sehnen oder Nerven und bei Verrenkungen muß die Übernahme noch früher erfolgen, wenn eine vollkommene Heilung erreicht werden soll.

[3]) § 76c der Novelle zum Krankenversicherungsgesetz.

[4]) Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts 1911, S. 595.

überhaupt einzugreifen[1]). Jetzt erleichtert die Reichsversicherungsordnung ein frühes Eintreten der Berufsgenossenschaften. Sie gestattet den Berufsgenossenschaften, mit den Krankenkassen Verträge abzuschließen, auf Grund deren jeder Verunglückte sofort von der Berufsgenossenschaft übernommen wird. Sie verpflichtet die Krankenkassen zu einer schnelleren Unfallsanzeige, und erlaubt den Berufsgenossenschaften, den Verunglückten, auch wenn er sich in Behandlung der Krankenkasse befindet, untersuchen zu lassen und Auskünfte über ihn von der Krankenkasse einzuholen.

Ob die Verhältnisse hierdurch erheblich gebessert werden, ist allerdings zweifelhaft, denn die Lücke im Aufbau bleibt bestehen und erleichtert den Versicherten, die Krankenkassen gegen die Berufsgenossenschaften auszuspielen. Daher drängen Ärzte und erfahrene Verwaltungsmänner dahin, die Wartezeit der Berufsgenossenschaften völlig zu beseitigen[2]).

---

[1]) So war z. B. streitig, ob die Berufsgenossenschaft das Recht habe, während der ersten dreizehn Wochen nach Eintritt des Unfalls den Verletzten ärztlich untersuchen zu lassen, ohne die Behandlung zu übernehmen.

[2]) Wie selten die Berufsgenossenschaften bisher von dem Recht Gebrauch machen, das Heilverfahren während der gesetzlichen Wartezeit zu übernehmen, zeigen folgende Zahlen (Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1912 S. 271):

Im Jahre 1906 wurden nur 1,96% der gemeldeten Unfälle übernommen.
„ „ 1907 „ „ 1,88% „ „ „ „
„ „ 1908 „ „ 2,07% „ „ „ „
„ „ 1909 „ „ 2,40% „ „ „ „
„ „ 1910 „ „ 2,63% „ „ „ „

Bogatsch, der in dieser Frage reiche Erfahrungen hat und im Jahre 1909 eine Denkschrift für das Reichsversicherungsamt verfasste, ist der Ansicht, daß eine wirkliche Besserung nur herbeigeführt werden könne, wenn die Wartezeit der Berufsgenossenschaften gesetzlich beseitigt wird. „Die Verletzten," so schreibt er, „könnten dabei nur gewinnen, da ihnen dann von Anfang an einheitliche Behandlung gewährleistet wäre und sie noch mehr wie bisher in den Genuß der Errungenschaften gelangen könnten, die auch die Verletzungschirurgie im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte gemacht hat." Monatsschr. f. Unfallheilk. 1910, Nr. 10 u. 11, S. 315.

Auch auf dem dritten Internationalen medizinischen Unfallkongreß, der vom 6. bis 10. August 1912 in Düsseldorf tagte, traten die Redner, insbesondere Lohmar-Cöln und Frank-Berlin, lebhaft für eine frühzeitige Übernahme des Heilverfahrens ein.

Hingegen schreibt Mugdan: „Bekanntlich macht man sich namentlich in Verwaltungskreisen von dem Werte der Übernahme des Heilverfahrens durch die Berufsgenossenschaft außerordentliche Vorstellungen.

Nun soll durchaus nicht geleugnet werden, daß die Übernahme des Heilverfahrens durch die Berufsgenossenschaft während der Karenzzeit für sie selbst und den Verletzten von großem Nutzen sein kann, wenn die Behandlung der Verletzung eine sehr komplizierte ist oder Kosten erfordert, die sich mit den

Die Beseitigung der Kostenlosigkeit.

Wenn heute die Reform der Arbeiterversicherung durch Rücksichten der Wahlpolitik gehemmt ist, so wird sich doch im Laufe der Jahre die Notwendigkeit aufdrängen, wirksamer zu reformieren. Bisher bot das „Verfahren" der Arbeiterversicherung den Politikern Stoff genug für Anträge und Reden. Das Thema gab Gelegenheit, in populärer Weise die Bureaukratisierung der Sozialpolitik zu tadeln, es bot Gelegenheit, den Arbeitern die schnellere Erlangung ihrer Rente in Aussicht zu stellen, und also modern, sachkundig und arbeiterfreundlich zu erscheinen.

Aber schließlich wird sich auch dieses Thema erschöpfen und die zunehmenden Mißbräuche werden zwingen, sich ernsthaft mit den Vorschlägen zu beschäftigen, die seit Jahren von Ärzten und erfahrenen Verwaltungsmännern gemacht werden.

Alle diese Vorschläge haben eines gemeinsam: sie sind für die Versicherten — unbequem. Denn es sind Kautelen, durch die die Wohltaten des Gesetzes ergänzt werden sollen.

Die Statistik des Reichsversicherungsamts lehrt, daß der größte Teil der Berufungen, Rekurse und Revisionen unbegründet ist, und daß die gewaltige Zahl der geltend gemachten Rechtsmittel zu einer unerträglichen Überlastung der Instanzen und zu einer bedenklichen Verschleppung des Verfahrens führt.

Es ist sehr schwer, sich auf Grund von Zahlen eine Vorstellung von der herrschenden Prozeßsucht zu machen. Immerhin erwäge man folgendes:

In der Unfallversicherung ergehen jährlich etwas über 400 000 Bescheide, an die sich nun die Prozesse in folgenden unverhältnismäßig hohen Zahlen knüpfen: Im Jahre 1911 wurden (allein in Unfallsachen) über 170 000 Prozesse geführt[1]). Hierbei ging der

---

Finanzen vieler Kranken nicht vertragen. Dagegen ist es ohne Nutzen, wenn die Berufsgenossenschaft unterschiedslos jeden Verletzten in eigene Behandlung nimmt. Alle Verletzungen heilen gar nicht bei der dabei geübten „intensiven" Behandlung leichter als sonst, und dazu kommt, daß durch diese Behandlung bei einer nicht unbeträchtlichen Zahl der Versicherten das Gefühl erregt wird, daß man sie gar nicht schneller und besser heilen, sondern vielmehr die ihnen zustehende Rente verringern wolle." „Einführung in die Reichsversicherungsordnung. Vortragsreihe, gehalten 13. bis 30. Oktober 1911 im Seminar für soziale Medizin". Berlin, Allgemeine Medizinische Verlagsanstalt 1912, S. 55.

[1]) Die Zahl der „zu bearbeitenden Streitfragen der Schiedsgerichte" betrug im Jahre 1911: 130373; die Zahl der „zu bearbeitenden Rekurse" betrug: 42120. Vgl. Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes 1912. S. S. 272 und 274.

Kampf in einem beträchtlichen Teil der Fälle durch alle Instanzen, denn in der gewerblichen Unfallversicherung wurde in 30% aller Fälle Rekurs an das Reichsversicherungsamt genommen; in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung in fast 20% aller Fälle[1]). Insgesamt waren beim Reichsversicherungsamt über 42000 Rekurse anhängig, von denen etwa die Hälfte aus dem Vorjahre stammte. In der Invalidenversicherung liegen die Verhältnisse ähnlich, denn es wurde gegen 25% aller Entscheidungen Revision eingelegt.

Daß es sich hierbei überwiegend um unbegründete Prozesse handelt, ist deutlich zu erkennen. Denn von den Rekursen der Arbeiter in der Unfallversicherung wurden über 80% abgelehnt, von den Revisionen der Arbeiter in der Invalidenversicherung fast 90%[2]). Gegen eine derartige Bereitwilligkeit, um nicht zu sagen Leichtfertigkeit, Prozesse zu führen, können die Neuerungen der Reichsversicherungsordnung, wie gesagt, nur scheinbar helfen. In Wirklichkeit gibt es nur ein Mittel, um hier Wandel zu schaffen: die Kostenlosigkeit des Berufungs- und Rekursverfahrens ist zu beseitigen. Gewiß wird man heute noch einwenden, das sei unsozial. Jedoch allmählich dämmert die Einsicht, daß man den Arbeitern selbst einen schlechten Dienst erweist, wenn man ihnen das Prozeßführen in Versicherungssachen allzu leicht macht, und es sind auch bereits im Laufe der Jahre die ersten Anzeichen einer kommenden Gebührenordnung entstanden[3]). Sogar die sozialdemokratische Partei hat ihre Zustimmung gegeben, daß dem

[1]) Auf je 100 rekursfähige Schiedsgerichtsurteile entfielen 30,34 bezw. 18,36 anhängig gewordene Rekurse.

[2]) Genau: 82,4% der Rekurse und 88,49% der Revisionen.

[3]) So bestimmte die Verordnung betreffend das Verfahren vor den Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung vom 22. November 1900 in § 20, Abs. 3: „Der Vorsitzende des Schiedsgerichts...kann den Beteiligten solche Kosten des Verfahrens zur Last legen, welche durch Mutwillen oder durch ein auf Verschleppung oder Irreführung berechnetes Verhalten veranlaßt worden sind."

Und § 21: „Das Schiedsgericht hat, ohne daß es eines Antrags bedarf, zugleich mit der Entscheidung über die Hauptsache zu prüfen, ob und in welchem Betrage die unterliegende Partei dem Gegner die ihm in dem Verfahren vor dem Schiedsgericht erwachsenden Kosten zu erstatten hat."

Ähnlich bestimmt jetzt die Reichsversicherungsordnung. In § 1802: „Hat ein Beteiligter durch Mutwillen, Verschleppung oder Irreführung Kosten des Verfahrens veranlaßt, so können die Versicherungsbehörden sie ihm ganz oder teilweise auferlegen", und in

§ 1670: „Bei der Verhandlung wird von Amts wegen geprüft, ob und in welchem Betrage die unterlegene Partei dem Gegner seine Kosten zu erstatten hat."

Arbeiter für gewisse Fälle die Kosten auferlegt werden können[1]) und die Reichsversicherungsordnung bestimmt, daß das Versicherungsamt einen vom Arbeiter vorgeschlagenen Arzt vernehmen muß, wenn der Arbeiter „die Kosten im voraus entrichtet“[2]).

Damit ist das alte Prinzip der Kostenlosigkeit bereits durchbrochen, und wenn früher jede Gebühr in der Unfall- und Invalidenversicherung als unsozial zurückgewiesen wurde, erkennt man jetzt allmählich, daß es unter Umständen im Interesse der Gesamtheit liegt, gewisse „Unbequemlichkeiten“ als Kautelen einzuführen.

Die Reform der kleinen Teilrenten.

Eine der Hauptschwierigkeiten bei Einführung der Arbeiterversicherung bot die detaillierte Abstufung der Renten bei teilweiser Erwerbsunfähigkeit. Von 5% bis 100% spannte sich die Skala, und komplizierte Listen wurden ausgearbeitet, um die Teilrente in Bruchteilen der Vollrente zu berechnen. Um dem Wortlaut des Gesetzes gerecht zu werden, bemühte man sich, jede noch so geringe Schädigung in Geld auszudrücken. Unbedeutende Fingerverletzungen, die kaum ins Gewicht fielen, wurden mit 5% entschädigt, und bald hatten die Arbeiter erkannt, daß es sehr leicht sei, solche kleine Rente davonzutragen. Denn das Simulieren und Übertreiben und das „Konservieren“ kleiner Gelenksteifigkeiten machte keine Schwierigkeiten. Infolgedessen verbreiteten sich die kleinen Renten, die der Volksmund „Schnapsrenten“ nennt, sehr schnell. Und nichts hat zur Entwicklung der Rentensucht so viel beigetragen wie dieser unscheinbare Anfang.

Deshalb entschloß sich das Reichsversicherungsamt, einen Riegel vorzuschieben, indem es am 5. Oktober 1901 in einer Entscheidung erklärte: „Renten unter 10% sollen in der Regel nicht gewährt werden, weil die Erfahrung lehrt, daß Grade der Erwerbsunfähigkeit, die auf weniger als 10% zu schätzen sind, im wirtschaftlichen Leben als meßbarer Schaden nicht zum Ausdruck kommen“[3]).

In ärztlichen Kreisen nahm man an, daß diese Beschränkung nicht genüge, und Sachs zum Beispiel meinte, daß man

---

[1]) Der Abg. Hoch erklärte am 21. März 1912 im Reichstag: „Wir haben sogar zugestanden, daß den Arbeitern die Kosten für das Gutachten (des vom Arbeiter bezeichneten Arztes) dann auferlegt werden können, wenn die Behörde der Meinung ist, das Gutachten werde nicht nötig sein.“

[2]) Siehe § 1596, vgl. auch § 1681.

[3]) Siehe die Sammlung von Breithaupt a. a. O. S. 226.

eine Verminderung der Erwerbsfähigkeit um weniger als 25% nicht entschädigen solle. Auch von anderen Seiten wurde gefordert, die Teilrenten unter 25% oder unter 20% zu beseitigen.

Die Regierung machte im Entwurf der Reichsversicherungsordnung einen anderen Vorschlag. Die kleinen Teilrenten sollten zwar bestehen bleiben, aber unter ein Sonderrecht gestellt werden durch die Bestimmung, daß es zulässig sei, Renten, die 20% oder weniger betragen, nur auf eine bestimmte Zeit zu bewilligen. Diese zeitliche Beschränkung des Rechts solle nicht mit einem Rechtsmittel anfechtbar sein[1]).

Damit wollte die Regierung erreichen, daß die Arbeiter, die eine geringfügige Verletzung erlitten haben, sich bemühen, den Mangel durch Anpassung und Gewöhnung zu beseitigen. Man wollte einen Druck ausüben, der unmöglich als Härte empfunden werden konnte, da er sich nur auf die Erwerbsunfähigkeit von 20% oder weniger bezog. Trotzdem erregte der Vorschlag in Arbeiterkreisen Unwillen, und die großen Reichstagsparteien lehnten nicht nur den Paragraphen ab, sondern benutzten auch die Gelegenheit, um das Reichsversicherungsamt scharf zu tadeln, weil es sich bemühe, durch seine Rechtsprechung die kleinen Renten zu beseitigen.

Also steht auch hier den sachlichen Forderungen die Wahltaktik entgegen.

Die Abfindung.

Seit Jahren schon wird die Frage erörtert, ob man die Nachteile der Unfallgesetzgebung beseitigen könne, wenn man für gewisse Fälle an Stelle der Rente die einmalige Abfindung setze. Von vornherein war man sich darüber klar, daß die Abfindung gewisse Gefahren bringe, denn ein Teil der Arbeiter wird nicht fähig sein, die Geldsumme zweckmäßig anzuwenden, und wird schließlich der Armenpflege anheimfallen. Zweifellos besteht dieser Nachteil, jedoch damit ist die Frage, ob die Abfindung zu empfehlen sei, keineswegs erledigt. Denn wenn die Minderwertigen dadurch vielleicht getroffen werden, so könnte doch andererseits die Menge der Durchschnittsarbeiter vor dem Siechtum bewahrt bleiben, und hierauf kommt es vor allem an.

In der Tat liegen nun Beobachtungen vor, die es wünschenswert erscheinen lassen, von der Kapitalabfindung Gebrauch zu machen.

[1]) § 654 des Entwurfs einer Reichsversicherungsordnung.

Im Jahre 1907 beschäftigte sich die Versammlung der südwestdeutschen Neurologen und Irrenärzte mit der Frage. Eine Umfrage hatte ergeben, „daß alle Ärzte, die überhaupt über Material verfügen, das eine Vergleichung des Verlaufes traumatischer Neurosen bei Rentenbezug und bei Kapitalabfindung gestattet, von der größeren Wirksamkeit der letzteren überzeugt sind". Gewiß gibt es zahlreiche Fälle, in denen der Verlauf der Erkrankung von der Art der Entschädigung unabhängig ist. Immerhin aber scheint es, so erklärte der Referent, daß die Zahl der durch Kapitalabfindung günstig beeinflußbaren Fälle bei traumatischen Neurosen überhaupt doch mehr als die Hälfte beträgt, von denen wiederum ein großer Teil die volle Arbeitsfähigkeit erreicht — ein glänzendes Ergebnis, gemessen an der durchschnittlichen Trostlosigkeit dieser Fälle beim jetzigen Modus des Rentenbezuges.

Die Erklärung hierfür liegt darin, daß die Abfindung die nervöse Spannung des Rentenprozesses beseitigt. Denn während eine Unfallrente nur „bis auf weiteres" zugesprochen wird[1]), bringt die Abfindung eine endgültige Regelung. Während der Rentenempfänger dauernd unter Kontrolle steht, hat der Arbeiter nach der Kapitalabfindung volle Bewegungsfreiheit. Er kann sich wieder als gesund bezeichnen, ist wieder konkurrenzfähig und gewinnt sowohl hierdurch wie durch die finanzielle Kräftigung die Möglichkeit, sich wieder vorwärts zu arbeiten.

Nach den ermutigenden Vorarbeiten der südwestdeutschen Wanderversammlung setzte der 2. Internationale Kongreß für Unfallheilkunde das Thema auf seine Tagesordnung (1909) und leitete so eine internationale Debatte ein, in der die Erfahrungen der Schweiz und Dänemarks besonders wirkungsvoll hervortraten.

In der Schweiz war in Fällen, in denen der Unfall nervöse Folgen zeitigte, die Kapitalabfindung üblich, und das neue Bundesgesetz hat diesen Zustand in Artikel 82 ausdrücklich in folgender Weise festgelegt: „Wenn von der Fortsetzung der ärztlichen Behandlung eine namhafte Besserung des Gesundheitszustandes des Versicherten nicht erwartet werden kann, jedoch die Annahme

[1]) Auch die „Dauerrente" der Reichsversicherungsordnung (§ 609) ist nur „bis auf weiteres" zugesprochen, sie kann in Zeiträumen von mindestens einem Jahre neu festgestellt werden.

begründet ist, daß der Versicherte nach Erledigung seiner Versicherungsansprüche und bei Wiederaufnahme der Arbeit die Erwerbsfähigkeit wiedererlangen werde, so hören die bisherigen Leistungen auf und es erhält der Versicherte statt einer Rente eine Abfindung.

Die Höhe der Abfindung entspricht dem Barwert einer gleichbleibenden oder sinkenden Rente für höchstens drei Jahre; diese Rente wird auf Grundlage des bisherigen Jahresverdienstes des Versicherten nach seinen gesundheitlichen Verhältnissen und dem Grade seiner Erwerbsunfähigkeit im Zeitpunkte der Abfindung bemessen."

Über den Erfolg der Kapitalabfindung in der Schweiz liegen Untersuchungen vor, auf Grund deren Nägeli[1]) zu dem Ergebnis kommt, die Erledigung der Unfallfolgen durch Kapitalabfindung sei geradezu als kausale Therapie zu betrachten; „wenn auch öfters eine bewußte Übertreibung mitgespielt haben mag, so wird durch die endgültige Erledigung aller Rechtsansprüche eben derjenige Faktor beseitigt, der die Leute vorher nicht gesund werden ließ"; und auch später schreibt Nägeli an Laquer[2]): „Ich glaube Sie versichern zu können, daß in der Schweiz allgemein die Unfallneurosen mit Kapitalabfindung erledigt und damit auch geheilt werden ... Es gibt in der Schweiz keine ungeheilte traumatische Neurose zwei Jahre nach Abfindung, wenigstens konnte ich nirgends bei der Fortsetzung meiner Untersuchung eine finden."

Noch interessanter sind die Erfahrungen Dänemarks, weil dort seit dem Unfallversicherungsgesetz von 1898 die Kapitalabfindung in Gebrauch ist und weil der Arbeiterversicherungsrat weitgehende Befugnisse hat, dieses System den Bedürfnissen anzupassen. Man ist in Dänemark zu der Überzeugung gekommen, daß die Kapitalabfindung am wirksamsten sei, wenn sie in zwei Stadien durchgeführt werde. Wimmer erläutert das mit folgenden Worten[3]): „Sobald das Vorhandensein einer traumatischen Neurose beim Verletzten festgestellt ist, wird ihm nach den zur

---

[1]) Korrespondenzblatt für Schweizer Ärzte 1910, Nr. 2.

[2]) Laquer: Die Heilbarkeit nervöser Unfallfolgen, S. 19.

[3]) Wimmer (Kopenhagen): Die Prognose der traumatischen Hysterie und ihre Beeinflussung durch die Kapitalabfindung. Zentralbl. f. Nervenheilk. u. Psych. 1910, S. 117.

Zeit vorliegenden Verhältnissen eine vorläufige Entschädigung (durchschnittlich etwa 1000 M.) gewährt. 51,9% der Fälle wurden durch diese Kapitalabfindung geheilt, der Rest erhielt nach ein bis zwei Jahren, wenn sich nämlich durch abschließende Spezialuntersuchung und durch Erläuterungen über die tatsächliche Arbeitsfähigkeit des Verletzten nach der ersten Abfindung eine größere Invalidität als die vorläufig angenommene herausgestellt hatte, eine weitere definitive Kapitalabfindung (durchschnittlich 1300 M.)." Auf diese Weise wurden nach Wimmers Behauptungen 93,6% aller Fälle geheilt.

Die deutsche Arbeiterversicherung hat bisher von der Kapitalabfindung nur wenig Gebrauch gemacht. Das Unfallversicherungsgesetz von 1884 kannte die Kapitalabfindung nur für Ausländer, und erst die Novelle von 1900 gab dem Arbeiter das Recht, eine Kapitalabfindung zu beantragen, wenn ihm eine Rente von 15% oder weniger zugesprochen worden war. Die wesentliche Voraussetzung der Abfindung also war der Antrag des Arbeiters selbst, und dieser Antrag war noch dazu sorgfältig mit Kautelen umgeben[1]). Insbesondere hat der Arbeiter das Recht, seinen Antrag jederzeit, auch noch in der Berufungsinstanz, zurückzunehmen. Er konnte also abwarten, ob der Gang der Verhandlung ihn eine hohe Abfindung erhoffen ließ. Zu seiner größeren Sicherheit konnte er den Antrag „bedingt" stellen oder eine „bedingte" Zurücknahme beifügen: „Ich ziehe meinen Antrag zurück, falls mir nicht eine Abfindung von 2000 Mark zugesprochen wird."

Die mit so vielen Kautelen umgebene Zulassung der Kapitalabfindung für kleine Teilrenten bewirkte, daß die Prozesse um einen neuen Zug bereichert wurden, denn die Arbeiter können, gedeckt durch die bedingte Zurücknahme, um die Höhe der Ab-

[1]) § 95 des Gewerbeunfallversicherungsgesetzes: „Ist bei teilweiser Erwerbsunfähigkeit eine Rente von 15 oder weniger Prozent der Vollrente festgestellt, so kann nach Anhörung der unteren Verwaltungsbehörde die Berufsgenossenschaft den Entschädigungsberechtigten auf seinen Antrag durch eine entsprechende Kapitalzahlung abfinden. Der Verletzte muß vor Annahme seines Antrages darüber belehrt werden, daß er nach der Abfindung auch in dem Falle keinerlei Anspruch auf Renten mehr habe, wenn sein Zustand sich erheblich verschlechtern würde. Gegen den Bescheid, durch welchen die Kapitalabfindung festgesetzt wird, ist Berufung zulässig. Das Rechtsmittel hat in diesem Falle aufschiebende Wirkung. Bis zur Verkündung der Entscheidung kann der Antrag zurückgezogen werden."

findung feilschen[1]). Die Regierung suchte daher die Kapitalabfindung dadurch wirksam zu machen, daß sie im Entwurf der Reichsversicherungsordnung vorschlug, Renten von 20% oder weniger sollen abfindbar sein, wenn die Berufsgenossenschaft mit dem Versicherungsamt darüber übereinstimmt. Entsprechend den Erfahrungen des Auslandes sollte also die Kapitalabfindung unabhängig gemacht werden von einem besonderen Antrage des Arbeiters, da man meinte, daß die Zustimmung des Versicherungsamtes und die Entscheidung der Berufungsinstanz (Oberversicherungsamt) vollkommen ausreiche, um Mißbräuche zu verhindern. Jedoch die Reichstagsmehrheit war anderer Ansicht und fügte als drittes Erfordernis „die Zustimmung" des Arbeiters ein.

Also nimmt die Kapitalabfindung in der deutschen Arbeiterversicherung nur eine bescheidene Stelle ein. Auch in dieser Frage sind die Folgen der Parteikämpfe erkennbar, aber auch hier sind Ansätze zu bemerken, auf deren günstige Entwicklung man hoffen darf.

Schlußbemerkung.

Wer aufmerksam beobachtet, welche Tendenzen sich in den Reformbestrebungen geltend machen, kann nicht darüber zweifeln, daß — abgesehen von den materiellen Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer — zwei Tendenzen einander entgegenwirken.

Von der einen Seite her wirkt das Bestreben, den Arbeitern größere Wohltaten zu erweisen, nicht nur die Renten zu erhöhen, sondern auch die Erlangung der Renten zu erleichtern. Daß hierbei wahltaktische Motive eine große Rolle spielen, habe ich deutlich zum Ausdruck gebracht. Dennoch liegt es mir fern, zu behaupten, daß solche Motive allein maßgebend seien. Der Wunsch,

---

[1]) Über solches Feilschen hat das Reichsversicherungsamt am 25. Mai 1908 folgende Entscheidung getroffen: Die Erklärung des Arbeiters vor dem Schiedsgericht, daß er seinen Antrag auf Abfindung zurückziehe, falls ihm nicht eine Abfindung von ...Mark zugesprochen werde, ist zulässig. — Zulässig ist auch der bedingte Antrag: („Ich beantrage die Abfindung unter der Bedingung, daß mir ...Mark zugesprochen werden".) — Die Erklärung des Arbeiters in der Rekursinstanz, er sei nunmehr mit einer geringeren Summe zufrieden, gilt als neuer Abfindungsantrag, über den die Berufsgenossenschaft von neuem durch Bescheid zu entscheiden hat.

die Versicherungsrenten zu erhöhen und ihre Erlangung zu erleichtern, entsteht vielmehr bei vielen aus der Überzeugung, daß es im Interesse der Gesamtheit liege, die Arbeitsfähigkeit des Volkes zu sichern und die Konsumkraft der breiten Massen zu stärken.

Von der anderen Seite her aber wirkt die Überzeugung, daß man in Wirklichkeit das Gegenteil erreicht. Denn die Arbeiterversicherung zeitigt moralisch und hygienisch unerwünschte Folgen, die man anfangs als unvermeidliches Übel in den Kauf nahm, die aber allmählich den Segen der Arbeiterversicherung überhaupt in Frage stellen. Das Beobachtungsmaterial, das diese Behauptungen beweisen, wächst unaufhörlich. Die hervorragendsten Ärzte warnen vor den drohenden Folgen, und niemand hat das Recht, die Ärzte „unsozial" zu nennen, welche den Mut haben, Überzeugungen auszusprechen, die den Arbeitermassen mißfallen.

Dritter Teil.

Der parteipolitische Mißbrauch sozialpolitischer Einrichtungen.

Vorbemerkung.

Als Verkünder einer neuen besseren Zeit erscheinen die Männer, die, wie Abbe und Freese, die Härten des Arbeitskampfes milderten, indem sie die Arbeiter selbst zur Verwaltung der Betriebe heranzogen. Für ihren engen Kreis schufen sie „das konstitutionelle Industriesystem", und ein lockender Gedanke ist es, daß die staatliche Sozialpolitik dazu helfen könnte, den Kreis zu erweitern, denn gemeinsame Arbeit an gemeinsamen Interessen würde manches mildern oder beseitigen, was der Klassenkampf zwischen den Menschen aufgetürmt hat.

Die staatlichen Leiter unserer Sozialpolitik kennen diese Möglichkeit und haben oft daran erinnert, wenn die Gesetzgebung Ämter und Verwaltungsorgane schuf, an denen die Arbeiter sich beteiligen sollten. Ja, die Regierung hat sogar erkennen lassen, daß sie gerade diesen Zweig der Sozialpolitik für einen der wichtigsten halte. „Wenn Sie sich vergegenwärtigen", so erklärte der preußische Handelsminister am 16. Februar 1909 im Abgeordnetenhause, „wie der Gang unserer Sozialpolitik im Laufe der letzten zwanzig Jahre gewesen ist, so werden Sie finden, daß kein Staat in dem Maße bestrebt gewesen ist, durch gesetzliche Vorschriften aller Art die materielle Lage des Arbeiters, seine soziale Stellung, seine Stellung dem Betriebe gegenüber zu heben und zu bessern, wie Deutschland. Aber, meine Herren, trotzdem haben wir eines nicht erreicht, was wir auf diesem Wege haben erreichen wollen, nämlich die Besserung der Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer". Dieses Ziel sei nur zu erreichen, wenn man die Arbeiter teilnehmen lasse an mancherlei Verwaltungsgeschäften, wenn man den Arbeitern zum Beispiel den Unfallverhütungsdienst der Bergwerke übertrage (Sicherheitsmänner). Dies forderte die Regierung und der Minister empfahl die Vorlage mit den Worten:

„Sie schaffen, wenn Sie den Gesetzentwurf so, wie er Ihnen vorgelegt wird, annehmen, ein sozialpolitisches Werk von Bedeutung. Sie tun ein Werk, das uns in die Lage versetzt, wieder den Weg zu finden zur Seele eines großen Teils unseres deutschen Volkes, und das ist der Grund, warum ich Sie bitte, die Vorlage anzunehmen.“ Und im Laufe der Debatte wiederholte er: „Ich habe die feste Überzeugung, daß wir damit auf den Weg kommen, auf dem vielleicht der Kampf um die Seele des Arbeiters doch nicht ganz erfolglos ist.“ So wurde das Institut der Sicherheitsmänner geschaffen, das den Arbeitern die Möglichkeit bot, durch erwählte Vertrauensmänner dauernd mitzuwirken an dem Schutz für Leben und Gesundheit der Arbeiter. So waren vorher die Krankenkassen organisiert worden, so die Knappschaft, die Arbeiterausschüsse und andere Einrichtungen. Gemeinsame Arbeit an gemeinsamen Interessen abseits vom politischen Streit!

Erstes Kapitel.

Der Wahlkampf.

Gemeinsame Arbeit an gemeinsamen Interessen abseits vom politischen Streit! —

Freilich war leicht zu erkennen, daß diesen Hoffnungen große Schwierigkeiten entgegenstanden, denn es war anzunehmen, daß die Arbeiter sich auf ihre Organisationen, auf die Gewerkvereine stützen würden, wenn es galt, die Wahlen zu den Krankenkassen, der Knappschaft usw. vorzubereiten. Und da die deutschen Arbeiterorganisationen nun einmal einen ausgeprägt politischen Charakter tragen, mußte man vermuten, daß die Gewerkvereine die so gegebene Situation auch politisch ausnutzen würden. Aber man glaubte diese Schwierigkeiten gerade dadurch zu überwinden, daß man die Arbeiter aus der zukunftsfrohen Agitation des Sozialismus in die nüchternen Beratungen, in die nüchterne Verwaltungsarbeit für gemeinsame Interessen hineinzog. Man hoffte, daß die Arbeiter dann bald erkennen würden, wie notwendig es im Interesse ihrer eigenen Geschäftsführung sei, die sozialpolitischen Verwaltungsorgane gegen die Stürme der Parteipolitik zu schützen.

Dieser Gedankengang, der für viele Einrichtungen der deutschen Sozialpolitik maßgebend geworden ist, hat einen Fehler: er rechnet nicht mit den eigentümlichen Parteiverhältnissen im Deutschen Reich. In Deutschland sind die Arbeiter nicht, wie in den meisten anderen Industrieländern, in Arbeiterparteien organisiert, die sich nur durch den Grad des Radikalismus voneinander unterscheiden, sondern die politische Organisation der deutschen Industriearbeiter wird durch die Trennungen der Konfession und der Nationalität kompliziert. Gerade in den Hauptindustriegebieten Rheinland-Westfalen und Oberschlesien tritt diese Trennung am schärfsten zutage und bestimmt völlig die politische Situation. Denn im industriereichen Regierungsbezirk

Düsseldorf zum Beispiel stehen die Sozialdemokraten und Polen mit 36,3% der abgegegenen Stimmen dem Zentrum mit 35,8% fast gleich stark gegenüber[1]).

Im Regierungsbezirk Arnsberg, der die Industriezentren von Dortmund, Bochum, Gelsenkirchen, Siegen, Hamm, Iserlohn, Hagen, Altena usw. umfaßt, wurden 33,9% der Stimmen für die Sozialdemokraten, 24,5% für das Zentrum und 3,9% für die Polen abgegeben. Im Regierungsbezirk Oppeln, der das oberschlesische Industriegebiet begreift, erhielten die Polen 30,8% der Stimmen, das Zentrum 36,8%, die Sozialdemokraten 14%.

Und die Hitze des hin- und herwogenden Kampfes ist sogar aus den nüchternen Zahlen der Wahlstatistik erkennbar. Denn von einer Reichstagswahl zur anderen schwanken die Ziffern so, daß bald die Sozialdemokraten und Polen, bald das Zentrum die Majorität haben.

Um dem Kampf gewachsen zu sein, haben die drei Parteien sich in den Gewerkvereinen der Arbeiter einen festen Unterbau geschaffen. Daß diese „ökonomische Fundamentierung" erst nach schweren Prinzipienkämpfen von der Sozialdemokratie und dem Zentrum durchgeführt wurde, ist wohlbekannt. Heute aber besteht darüber kein Zweifel mehr, daß die „freien Gewerkschaften", die $2^1/_2$ Millionen Mitglieder haben, den wichtigsten Teil der sozialdemokratischen Organisation bilden. Und wenn die Zentrumspartei auf die christlichen Gewerkschaften (ca. 350 000 Mitglieder) verzichten wollte, wie es mancher römische Herr wünscht —, dann wäre es in den Hauptindustriegebieten um die Macht des Zentrums geschehen.

Da also die Parteien einander in so erbittertem Kampf gegenüberstehen und durchaus angewiesen sind auf die Organisation der Arbeiter, ist es erklärlich, daß die Führer alle Mittel benutzen, um die Macht der Partei zu stärken, und bald hat sich herausgestellt, daß die sozialpolitischen Einrichtungen hierzu treffliche Instrumente bilden.

Die Sozialdemokratie ist in der Ausnutzung dieser neuen Möglichkeit vorangeschritten. Das Zentrum aber macht kein Hehl daraus, daß es dann denselben Weg gegangen ist: „Erst im Laufe der Zeit, nachdem auch die christliche Arbeiterbewegung erstarkt

[1]) Siehe hierzu und zum folgenden die Statistik der Reichstagswahlen, publiziert vom Kaiserlichen Statistischen Amt.

war und wir unseren Anhängern sagten: Laßt euch doch nicht so minderwertig behandeln, indem man euch immer zurückschiebt und nicht für würdig erachtet, Vorstandsmitglied einer Ortskrankenkasse zu werden! — haben wir genau dasselbe Rezept verfolgt wie sie (die Sozialdemokraten) und haben es befolgen müssen, damit die christlichen Arbeiter nicht vollständig aus den Krankenkassen herausgedrängt werden"[1]). (Sehr richtig! in der Mitte).

Dieselben Motive aber wirken bei den Knappschaftswahlen, bei den Wahlen der Sicherheitsmänner, der Arbeiterausschüsse usw.

So heißt es zum Beispiel in einem Aufruf des Bochumer Volksblattes: „Die Knappschaftswahlen sind für das Ruhrrevier das Vorspiel für die nächste Reichstagswahl, und die dazu geplante Sammlung aller Ausbeuter gegen die Arbeiterinteressen."

Und nach Beendigung der Wahlen, die mit allen Mitteln der Parteiagitation ins Werk gesetzt wurden, schrieb die Bergarbeiterzeitung:

„Mit uns das Volk!
Mit uns der Sieg!

Das Wahlresultat:

Bei der am Samstag, den 17. September 1910, stattgefundenen allgemeinen Wahl der Knappschaftsältesten für den Knappschaftsverein der Ruhrbergleute eroberten von insgesamt 419 Sprengeln:

Bergarbeiterverband	299
Gewerkverein und Zechenmischmasch . . .	83
Polnische Berufsvereinigung	29
Zechenparteiler allein	7

Über den Ausgang des Wahlkampfes in den ausstehenden Sprengeln sind wir zurzeit noch nicht unterrichtet.

Da 419 Sprengelvertreter gewählt sein müssen, die absolute Mehrheit also 210 beträgt, so besitzt der Bergarbeiterverband nunmehr 89 Sitze mehr im Ältestenkollegium, als zur absoluten Mehrheit erforderlich sind!

---

[1]) Worte des Zentrumsabgeordneten Becker-Arnsberg im Reichstag am 11. Mai 1911.

Vor der Wahl besaßen der Bergarbeiterverband 235, der zentrümliche Zechengewerkverein „rund 130", nach Angaben der Westdeutschen Arbeiterzeitung vom 20. August 1910.

Danach hat der Bergarbeiterverband am letzten Samstag 64 Sprengel zu seinem alten Bestand gewonnen, der Gewerkverein verlor 41 Sprengel!

Bei der allgemeinen Ältestenwahl am 10. September 1904 eroberten der Bergarbeiterverband 174, der damals wie diesjährig mit den Zechenvertretern gemeinsam handelnde Gewerkverein 111 Sprengel.

Danach haben diesmal der Bergarbeiterverband 125 Sprengel mehr, der Gewerkverein 28 Sprengel weniger als 1904 erhalten.

Mit Mann und Roß und Wagen
Hat sie der Herr geschlagen!

Das war ein Kampf! So ist noch niemals um die Ältestenmandate gekämpft worden. 1904 ging es schon heiß her, aber diesmal ist alles bisher Dagewesene in den Schatten gestellt worden."

Derselbe Ton begleitet die Wahlen der Sicherheitsmänner: „Das Ruhrbecken dem Bergarbeiterverbande! (das heißt dem sogenannten Alten Verbande, der der Sozialdemokratie angehört). Wie bei allen bergmännischen Wahlen, so auch bei den Wahlen der Sicherheitsmänner, muß die übergroße Mehrzahl der Gewählten aus Verbändlern bestehen"[1]).

Und als auch diese Wahl mit dem Siege der Sozialdemokratie endete, konnte jubelnd verkündet werden: Im niederrheinisch-westfälischen Industriebezirk habe die Belegschaft von fast 350 000 Mann 1552 Sicherheitsmänner gewählt, von denen 1055 dem „Alten Verbande" angehörten und nur 304 dem Gewerkverein christlicher Arbeiter.

Jedoch alle solche Proben können keine deutliche Vorstellung geben von dem Fieber des Kampfes, das sich verbreitet, sobald die „sozialen Wahlen" nahen. Die Arbeiterschaft, die ruhig ihres Weges ging, wird plötzlich in der derbsten Weise von Agitatoren aufgerüttelt, die Arbeiter, die da glaubten, würdige Vertrauensleute in die sozialen Verwaltungen schicken zu müssen, erfahren,

[1]) Bergarbeiterzeitung vom 18. Juni 1910.

daß „weit Größeres auf dem Spiele stehe", daß es sich „um die politische Zukunft" handele, um den „Kampf gegen kapitalistische Ausbeutung", und wenige Tage vor den Wahlen pflegen die Arbeiterversammlungen so gedrängt besucht zu sein, daß kein Saal ausreicht. Dabei nimmt der Wahlkampf Formen an, die an Roheit weit hinausgehen über die schlimmsten Äußerungen politischer Kämpfe. So erscheint zum Beispiel kurz vor den Knappschaftswahlen ein Flugblatt folgenden Inhalts:

„Achtung! Gewerkvereinsmitglieder! Achtung!

Der Vorsitzende unseres Gewerkvereins, August Brust, hat von den Grubenbesitzern am Dienstag, den 6. d. M., zur Belohnung für Mühewaltungen bei Bekämpfung der oppositionellen Ältesten sowie des alten Bergarbeiterverbandes 30 000 Mark zur persönlichen Verfügung erhalten.

Wir Mitglieder des Gewerkvereins protestieren ganz entschieden gegen diesen Arbeiterverrat unseres Vorsitzenden Brust und bitten selbigen, sein Amt sofort niederzulegen, um unsern Gewerkverein vor dem Untergange zu retten.

Unser Gewerkverein ist doch nicht dazu da, den Grubenbesitzern beizustehen und Brust zu einem reichen Manne zu machen. Brust hat uns arme Mitglieder für 30 000 Mark verraten, ist zum Judas, zum Verräter unseres Gewerkvereins geworden.

Ein Vorstandsmitglied des christl. Gewerkvereins."

Die Folge dieser unwahren Mitteilung war ein glänzender Sieg der sozialdemokratischen Kandidaten. Vor Gericht aber wurde der Nachweis erbracht, daß das Flugblatt verfaßt war von einem Angestellten des sozialdemokratischen Verbandes und hergestellt war in der Druckerei einer in Köln erscheinenden sozialdemokratischen Zeitung. Ferner wurde gerichtlich festgestellt, daß der Vorsitzende des sozialdemokratischen Verbandes bereits vor der Wahl über das Flugblatt orientiert war und doch „nicht in der nötigen Weise für die Aufklärung gesorgt hat". (Urteil des Schöffengerichts in Essen, 19. November 1909.)

Nach dem Vorbilde der rheinisch-westfälischen Wahlkämpfe entwickeln sich in Oberschlesien ähnliche Zustände, und der Kampf um die sozialpolitischen Einrichtungen ist dort ein Hauptmittel, um die polnische Arbeiterpartei zu befestigen.

Nicht viel weniger lebhaft geht es in Sachsen zu, wo die Dresdener Volkszeitung schrieb:

„Die Ortskrankenkassenwahl hat wieder einmal gezeigt, daß die Dresdener organisierte Arbeiterschaft auf dem Posten war, und daß hier nicht der Weizen der Quertreiber- und der Aucharbeiterorganisationen blüht. Die Dresdener Arbeiterschaft sieht auf gewerkschaftlichem Gebiete nur in den freien Gewerkschaften, auf politischem Gebiet nur in der Sozialdemokratie ihre Vertretung und beweist das auch bei allen Wahlen sozialpolitischer Natur“[1]).

Wie weit war man doch von der Wirklichkeit entfernt, als man annahm, die Wahl zu den sozialpolitischen Einrichtungen werde versöhnend wirken, da ja jeder Arbeiter daran interessiert sei, möglichst sachkundige, geschäftlich denkende, unpolitische Männer in die Verwaltungen zu senden, und da man hoffte, das Interesse an einer guten Geschäftsführung werde die politischen Gegensätze mildern. In Wirklichkeit reicht schon der „soziale“ Wahlkampf hin, um die Arbeiter immer von neuem zu erregen und sie immer mehr abhängig zu machen von der politischen Agitation.

Zweites Kapitel.

Die Parteiherrschaft.

Selbst der wütendste Wahlkampf aber könnte den Zweck der sozialen Einrichtungen nicht dauernd gefährden, wenn nicht nach Beendigung der Wahl die Parteipolitik neue Nahrung findet. Daher ist die Gesetzgebung sorgfältig bemüht, jede politische Ausnutzung der sozialen Verwaltungsorgane zu verhindern. Die verschiedenen Ämter der Arbeiter sind sorgfältig mit Kautelen umgeben.

Jedoch die Praxis lehrt, daß die Parteipolitik fast immer und überall Mittel und Wege findet, sich einzuschleichen.

Es ist bekannt, daß die Teilnahme der Arbeiter an der Verwaltung sozialer Einrichtungen wesentlich deshalb von der Re-

[1]) Vergleiche die Reichstagsverhandlungen vom 11. Mai 1911.

gierung gefordert worden ist, weil man davon „eine Abkehr unserer Arbeiter von der Sozialdemokratie" erwartete[1]).

Die Behauptung der Unternehmer, daß gerade das Gegenteil in Wirklichkeit einträte, da die erwählten Vertrauensleute der Arbeiter lediglich nach der politischen Gesinnung aufgestellt seien, um für ihre Partei Propaganda zu machen, — diese Behauptung könnte als Äußerung von Interessenten nicht sonderlich ins Gewicht fallen. Um so interessanter ist, wie die staatlichen Behörden selbst urteilen: Am 25. Oktober 1910 erklärte der preußische Handelsminister, daß „die besten Absichten Gefahr laufen, der Wirkung nach in ihr Gegenteil verwandelt zu werden", weil bei den Wahlen für soziale Einrichtungen „nicht vor allem die Sachkenntnis und Erfahrung des Gewählten, sondern das Maß seines politischen Radikalismus entscheidend sei". Und die Berichte der staatlichen Revierbehörden bestätigen diese Behauptung durchaus[2]).

Den so „nach dem Maß ihres politischen Radikalismus" erwählten Männern sind durch das Gesetz gewisse Aufsichtsrechte übertragen und es ist damit eine Situation geschaffen, die für die siegreiche Partei außerordentlich günstig ist. Es ist in der Arbeiterpresse eine nie veraltende Rubrik, die darüber berichtet, wie die siegreichen sozialdemokratischen Vertrauensleute zwar gegen Angehörige der eigenen Organisationen milde verfahren, hingegen die Nichtorganisierten oder „Falschorganisierten" durch häufiges Kontrollieren so lange schikanieren, bis sie Mitglieder der sozialdemokratischen Organisation werden. Ja, es wird sogar, wie gerichtlich festgestellt worden ist[3]), ganz unverhüllt Propaganda gemacht. So heftete zum Beispiel am Morgen vor der Wahl eines Ersatzmannes ein Sicherheitsmann an das für offizielle Bekanntmachungen bestimmte Aushangsbrett folgende Mitteilung:

---

[1]) Worte des preußischen Handelsministers im Abgeordnetenhause am 16. Februar 1909.

[2]) So heißt es im Jahresbericht der Königlich Preußischen Regierungs- und Gewerberäte und Bergbehörden 1911, S. 633: „Bei den Ende August unter sehr reger Beteiligung von etwa 60 bis 70% getätigten Wahlen zu diesen Ämtern hat sich gezeigt, daß vielfach nicht persönliche Tüchtigkeit und berufliche Erfahrung ausschlaggebend... waren, sondern daß mehr die Zugehörigkeit zu einer Organisation und die politische Gesinnung des Betreffenden für die Wahl eine Rolle spielten."

[3]) Entscheidung des Berggewerbegerichts Dortmund, Spruchkammer Süd-Essen vom 29. November 1910.

„Mitteilung

der Zahlstelle . . . . . An . . . . . .

den . . . . . 190 in . . . . . .

Achtung! Revier VIII. Achtung!

Zu der für morgen, Donnerstag, den 29. Sept. stattfindenden Sicherheitsmännerwahl wird Euch vom Bergarbeiterverband (dem sogenannten „alten" sozialdemokratischen Verband) als Kandidat der Bergmann Josef Friemel präsentiert. Es ist Ehrenpflicht eines jeden Kameraden, dafür zu sorgen, daß derselbe einstimmig gewählt wird. Sollte Grünert, der sich bei der vorigen Wahl als Nebenkandidat aufstellen ließ, dieses noch einmal versuchen, so weist denselben ganz entschieden zurück, weil er jetzt als Nichtverbändler für uns nicht mehr in Frage kommen kann, sondern sich dann als Zechenkandidat präsentierte. Unser Kandidat, Josef Friemel, ist in der Besprechung einstimmig gewählt und deshalb können die Kameraden ohne Bedenken ihre Stimme für denselben abgeben. — Und nun, Kameraden, zeigt, daß Ihr Euch nicht zum zweiten Male irreleiten laßt und den anderen Revieren nicht nachstehen wollt.

Dazu ein herzliches Glückauf!

i. V. (Unterschrift.)"

Daß es sich hier nicht um einen gleichgültigen Einzelfall handelt, erkennt man aus einer Eingabe, die der sozialdemokratische Bergarbeiterverband am 1. Februar 1912 an das Abgeordnetenhaus richtete. In diesem Schriftstück bezieht sich der Verband ausdrücklich auf jenen Vorgang und nimmt als ein Recht in Anspruch, daß ein Sicherheitsmann „außerhalb seiner Tätigkeit als Sicherheitsmann agitatorisch für die Wahl eines Sicherheitsmannskandidaten tätig sei". Ja, der Verband verlangte sogar eine Gesetzesänderung, um zu erreichen, daß Arbeiterkontrolleure wegen solcher Propaganda nicht entlassen werden dürfen[1]).

Wichtiger noch für die Parteiführer ist die Möglichkeit, sich mit Hilfe der sozialen Einrichtungen eine Fülle von Material zu beschaffen, das zur Begründung von neuen Forderungen und zur

[1]) Petition des Vorstandes des Verbandes der Bergarbeiter Deutschlands und der diesem Verbande angehörenden Knappschaftsältesten des Allgemeinen Knappschaftsvereins Bochum um Abänderung des Allgemeinen Berggesetzes.

Vorbereitung von Arbeitskämpfen dient. Als zum Beispiel die Wahlen für die Sicherheitsmänner zu einem vollkommenen Siege des sozialdemokratischen Verbandes geführt hatten und über 1000 Mitglieder dieser Organisation als erwählte Vertrauensleute die Bergwerke befuhren, benutzte der sozialdemokratische Verband sofort die günstige Gelegenheit für seinen Zweck in folgender Weise: Das Gesetz bestimmt, daß die Werksverwaltung für jeden Sicherheitsmann ein besonderes „Fahrbuch" anzulegen hat, in das er seine Beobachtungen einträgt. Alsbald verteilte der sozialdemokratische Verband an die Sicherheitsmänner seiner Organisation je ein zweites „Fahrbuch" und gab hierzu folgende Instruktion:

„In dieses (2. Fahrbuch) müssen die gleichen Eintragungen gemacht werden, wie in das auf der Zeche. Die Bemerkungen des Betriebsführers bzw. des begleitenden Beamten müssen ebenfalls nachgetragen werden. Gelegenheit zur Abschrift bietet sich bei der nächsten Befahrung. Etwaige Verbote des Abschreibens sind unzulässig, denn die Eintragungen sind selbständig zu machen, und wie und was der Sicherheitsmann tut, wenn er ins Fahrbuch schreibt, geht niemanden an. Er kann sich Bevormunden oder Zusehen verbitten.

Des weiteren empfiehlt sich, wichtige Erfahrungen, die man bezüglich der Verhältnisse im Revier gemacht hat, die man aber nicht ins Fahrbuch auf der Zeche eintragen darf, in das vom Verbande gelieferte Buch einzutragen. Diese Bemerkungen sind jedoch so kenntlich zu machen, daß man sehen kann, sie stehen im Fahrbuch auf der Zeche nicht. Man schreibe vor die Bemerkungen dick unterstrichen und eingeklammert: (‚Nur in dieses Buch eingetragen.') (N. i. d. B. e.)."

Ferner verlangte der Verband, daß seine Sicherheitsmänner sich die Namen der Belegschaft und weitere Einzelheiten notieren und bemerkte dazu: „Notizbücher werden vom Verbande geliefert"[1]).

[1]) Diese Instruktionen sind enthalten in einem Büchlein, das folgenden Titel trägt: Welche Aufgaben haben die Sicherheitsmänner? Herausgegeben vom Vorstande des Verbandes der Bergarbeiter Deutschlands 1910. Druck von E. Hausmann & Co. in Bochum. Es scheint, daß dieses Büchlein, das jeder Sicherheitsmann des sozialdemokratischen Verbandes erhielt, „unter Ausschluß der Öffentlichkeit" ausgegeben wurde, wenigstens gelang es mir nur, auf indirektem Wege ein Exemplar zu erhalten und der Besitzer (ein Sicherheitsmann des Alten Verbandes) verlangte, daß ich es postwendend zurücksende, da er „Angst habe vor einer Kontrolle des Alten Verbandes".

Es ist ohne weiteres klar, daß sich auf diese Weise in den Akten der Parteiführer umfangreiche Materialien anhäufen, und es liegen auch Beweise dafür vor, daß es die Parteiführer besonders absehen auf agitatorisch verwendbare Materialien, obwohl sich die Organisationen bemühen, den Schein zu wahren. Um diese Bemühungen ganz zu verstehen, lese man folgende Sätze, die ich der Instruktion des alten Verbandes entnehme: „Die (gesetzlichen) Vorschriften über die Sicherheitsmänner enthalten eine Bestimmung, die den Zweck hat, die Lohnfrage vollständig aus dem Wirkungskreise des Sicherheitsmannes auszuschalten" . . . „Trotzdem wird das Wort Lohn bei den Befahrungen sehr oft zu hören sein, jedoch nur von seiten der Arbeiter. Der Sicherheitsmann darf prinzipiell nie nach dem Lohn fragen. Auf Beschwerde über schlechtes Gedinge muß er antworten: Kameraden, die Antworten, die ich gern geben möchte, sind mir verboten." Und hiermit vergleiche man folgende Mitteilung, die derselbe Verband, der diese vorsichtigen Ratschläge gibt, an die Sicherheitsmänner seiner Organisation gerichtet hat und die durch einen Zufall in unrechte Hände gelangte[1]):

„Verband der Bergarbeiter Deutschlands.

Werter Kamerad!

Da wir jetzt in der Lohnbewegung unbedingt an der Hand geeigneten Materials den Beweis erbringen müssen, in welchem Umfange in der jetzigen Zeit der Teuerung noch niedrige Hungerlöhne gezahlt werden, so willst Du, soweit es Dir möglich ist, mit dazu beitragen, damit wir geeignete Feststellungen über niedrig gezahlte Löhne erhalten.

Du willst daher die in Deinem Steigerrevier Dir oder Deinen bekannten Kameraden zur Kenntnis gelangenden niedrigen Hauerlöhne durch Einziehung der betreffenden Lohnbücher auf beiliegendem Fragebogen abschreiben. Eine allgemeine Lohnstatistik ist, wie uns die Erfahrung gezeigt, schon an und für sich schwer durchzuführen und mit Rücksicht auf die kurze und dringende Zeit gänzlich undurchführbar.

---

[1]) Die Mitteilung hat mir im Original vorgelegen. Sie ist ferner abgedruckt im Jahresbericht des Zechenverbandes für 1911 S. 43.

Aus diesem Grunde wollen wir, um das Geschrei der Unternehmer über die hohen Bergarbeiterlöhne zu widerlegen, wenigstens eine ergiebige Aufstellung der niedrigen Hauerlöhne bis zu 5 M. netto bewerkstelligen. Da die Schichtlöhne auf den einzelnen Gruben ziemlich gleich sind, so bedarf es nur der Beantwortung der hierzu gestellten Fragen.

Diese Statistik muß unbedingt bis zum nächsten Lohntage gemacht werden, und kannst Du daher schon jetzt alle die Kameraden mit niedrigen Löhnen darauf aufmerksam machen, daß sie ihr Lohnbuch am Lohntage festhalten und Dir zur Abschrift des Lohnes übermitteln, wonach sodann die Zurückgabe des Lohnbuches an den Inhaber wieder erfolgen kann.

Den beiliegenden Bogen muß ich spätestens bis zum 5. Dezember cr. korrekt ausgefüllt zurückhaben. Es sind Monatsrubriken für ein Vierteljahr vorgesehen. Wenn aber für alle drei Monate der Lohn — sei es durch Wechseln der Arbeitsstelle oder sonstwie — nicht beigebracht werden kann, so genügt in diesen Fällen die Angabe des letzten resp. des vorletzten Monats.

Für jeden Sicherheitsmann ist dieses Schreiben sowie ein Ausfüllungsbogen beigelegt, welches jedem durch den Obmann übergeben und auch an diesen der Fragebogen zurückzuliefern ist, worauf vom Obmann die Zustellung an meine Adresse aus Portoersparnis zu erfolgen hat.

Besten Gruß!

Die Bezirksleitung.
(Unterschrift.)“

Eines Kommentars bedürfen diese Mitteilungen nicht, denn ohne weiteres erkennt jeder, wie den Agitatoren politischer Parteien die Orientierung, die Propaganda und die Leitung der Massen erleichtert wird durch die Beherrschung der sozialpolitischen Einrichtungen.

„Gemeinsame Arbeit an gemeinsamen Interessen!“ was hat man nicht alles von dieser Zauberformel erhofft. Als vor drei Jahrzehnten die Organisation der Krankenkassen geschaffen wurde, glaubte man schon durchschimmern zu sehen, wie sich die Arbeiter sachlich und unpolitisch den „Verwaltungsgeschäften“ widmen

würden, ja man nahm sogar als selbstverständlich an, daß die zur Minorität verurteilten Arbeitgeber sich „durch das Gewicht ihrer Gründe“ auch gegenüber einer Majorität von Arbeitern genügenden Einfluß in der Verwaltung der sozialen Einrichtungen verschaffen könnten.

Wieviel „psychologische“ Weisheit hat man aufgeboten, um diese Hoffnung zu verteidigen. Wie unermüdlich hat man die entgegenstehenden Tatsachen als „vorübergehende Erscheinungen“ und „Kinderkrankheiten“ hinwegdisputiert. Und doch hat die Erfahrung der letzten Jahrzehnte deutlich gezeigt, daß die Psychologie der sozialpolitischen Einrichtungen viel einfacher ist als man vermutete. Denn jeder Arbeiterführer weiß, daß es möglich ist, durch die Beherrschung der sozialen Einrichtungen drei wichtige politische Zwecke zu erfüllen. Erstens: eine genaue, eindringende Orientierung, verbunden mit der Sammlung von „verwertbaren“ Materialien. — Zweitens: eine intensive Propaganda. — Drittens: die Versorgung verdienter Parteimitglieder mit einflußreichen, eventuell sogar besoldeten Stellungen.

Solche Möglichkeiten können sich die Arbeiterführer nicht entgehen lassen in einem Lande, in dem mehrere mächtige Parteien mit äußerster Anstrengung um die Arbeiterstimmen kämpfen! Deshalb mußte die schöne Hoffnung von der „gemeinsamen Arbeit an gemeinsamen Interessen“ verblassen.

Anmerkung zum Kapitel: „Die Parteiherrschaft“.

Absichtlich bin ich in diesem Kapitel nicht näher auf diejenigen sozialpolitischen Einrichtungen eingegangen, in denen die Parteiherrschaft den peinlichsten Eindruck macht: die Ortskrankenkassen. Eine ausführliche Darstellung der Mißbräuche, die sich dort entwickelt haben, schien mir überflüssig, weil bei der Beratung der Reichsversicherungsordnung die Öffentlichkeit hinreichend darüber orientiert worden ist, wie die Ortskrankenkassen mißbraucht wurden, um verdienten Agitatoren bezahlte Stellungen zu verschaffen und diesen Männern durch eigenartige Anstellungsverträge (ich erinnere an die sog. Düsseldorfer Verträge) ihre Stellung auf Lebenszeit zu sichern.

An dieser Stelle möchte ich an ein Buch erinnern, das während der Beratungen der Reichsversicherungsordnung großes Aufsehen erregte: Dr. Möller, Die Herrschaft der Sozialdemokratie in der deutschen Krankenversicherung, Berlin 1910. — Möller suchte auf Grund eines sehr umfangreichen Materials den Nachweis zu erbringen, daß die Ortskrankenkassen von der sozialdemokratischen Partei beherrscht und mißbraucht werden. Das Buch hatte ein eigentümliches Schicksal: Wenige Wochen nach seinem Erscheinen forderte J. Fräßdorf im Namen des „Zentralverbandes von Ortskrankenkassen im deutschen Reiche“

sämtliche in dem Buche angegriffenen Kassenvorstände auf, den Verfasser zu verklagen und vor Gericht den Nachweis zu erbringen, daß die Behauptungen Möllers unwahr seien. (Diese öffentliche Aufforderung erschien am 11. Januar 1911 in der Deutschen Krankenkassen-Zeitung.) Fräßdorf selbst kündete zugleich an, daß die von ihm geleitete Ortskrankenkasse Dresden gerichtlich gegen Möller vorgehen werde. Ferner erklärte der sozialdemokratische Abgeordnete Hoch am 2. Mai 1911 im Reichstage: „Die Unwahrhaftigkeit dieses Machwerkes liege klar auf der Hand", und er stellte in Aussicht, daß die gerichtlichen Verhandlungen zur Vernichtung des Buches von Möller führen würden.

Alles das geschah, während im Reichstage über eine gesetzliche Änderung der Krankenkassen beraten wurde.

Unter diesen Umständen hielten es viele für geraten, mit Zurückhaltung von dem Buche zu sprechen, und es bildete sich die Ansicht, daß Möllers Mitteilungen tendenziös und höchst zweifelhaft seien, eine Ansicht, der man heute noch allgemein begegnet.

Mir erschien es jedoch nicht zweckmäßig, auf Grund der „herrschenden Meinung" ein Urteil zu fällen, und so zog ich Erkundigungen ein, wie denn die gegen Möllers Buch angekündigten Prozesse ausgegangen seien. Dabei kam ich zu folgendem interessanten Ergebnis:

Da Möller mehr als hundert große Ortskrankenkassen in seinem Buche kritisiert und fast allen „Terrorismus", „Günstlingswirtschaft" usw. unter Mitteilung höchst belastender Tatsachen vorgeworfen hatte, und da der Leiter der Gesamtorganisation, J. Fräßdorf, öffentlich zu gerichtlicher Verfolgung Möllers aufgefordert und alle in dem Buche beleidigten Kassenvorstände besonders benachrichtigt hatte, so war anzunehmen, daß sich ein ganzes Heer von Prozessen entwickeln werde. Jedoch nur drei Klagen wurden gegen Möller erhoben, darunter eine Klage vom Vorstand der Ortskrankenkasse Dresden, dem Fräßdorf als Vorsitzender angehört.

Von diesen drei Prozessen endeten zwei mit Vergleichen, in denen Möller zwei Irrtümer zugab, während seine Gegner in beiden Fällen schriftlich anerkannten, daß Möller in gutem Glauben gehandelt habe, und daß er seine Informationen für zuverlässig halten mußte.

Der dritte Prozeß, den der Dresdener Kassenvorstand, dessen Vorsitzender Fräßdorf ist, angestrengt hatte, nahm folgenden seltsamen Verlauf: Obwohl Fräßdorf durch einen Anwalt beraten war, wurde die Klage bei einem — nicht zuständigen Gericht eingereicht (Amtsgericht München). Das Amtsgericht in München überwies die Klage kurzerhand an das zuständige Amtsgericht Ebersberg. Das Amtsgericht Ebersberg wies darauf aus formellen Gründen die Klage kostenpflichtig ab. Das war am 19. August 1911. — Der Kläger ließ die vierzehntägige Frist verstreichen, ohne gegen den Beschluß des Amtsgerichts Ebersberg ein Rechtsmittel geltend zu machen. Es verflossen mehrere Monate, ohne daß die Kläger die Klage von neuem formgerecht einreichten. So blieb die Angelegenheit während der Zeit, da die Reichsversicherungsordnung im Reichstage beraten wurde, im Ungewissen. Als sich die Reichstagswahlen näherten, wurde die Klage am 29. Dezember 1911 von neuem beim zuständigen Gericht eingereicht, aber, sobald die Wahlen und die Stichwahlen erledigt waren, im Februar 1912 wieder zurückgenommen.

Sind schon diese Vorgänge höchst interessant, so liegen doch die entscheidenden Tatsachen erst in folgendem: Ich erwähnte bereits, daß trotz der öffentlichen Aufforderung nur drei Klagen gegen Möllers Buch erhoben wurden. Nachdem Möller vergebens auf die in Aussicht gestellten Klagen der von ihm beleidigten Kassenvorstände gewartet hatte, entschloß er sich, den Spieß um-

zudrehen und elf sozialdemokratische Redakteure, die sein Buch kritisiert hatten, zu verklagen. Von diesen Klagen wurden zwei aus formellen Gründen (Verjährung) abgelehnt. Eine Klage endete mit einem Vergleiche, in dem der Redakteur seine Behauptungen unter dem Ausdruck des Bedauerns zurücknahm. Die übrigen acht Klagen endeten sämtlich mit der Verurteilung der Redakteure zu Geldstrafen bis zu 400 Mark, sowie zur Tragung sämtlicher Kosten und zur mehrfachen Publikation des Urteils. Ferner strengte Möller gegen den Vorstand einer Ortskrankenkasse eine Klage an, die ebenfalls zur Verurteilung führte.

So endete die mit großer Emphase angekündigte „gerichtliche Vernichtung" des Buches von Dr. Möller.

Dies hier festzustellen erschien mir als eine literarische Pflicht, und ich kann jedem empfehlen, das durch solches Schicksal ausgezeichnete Buch zu lesen.

Schluß.

Die Grenzen der Sozialpolitik.

Es gibt keine größere Sünde als die Verzagtheit, denn sie führt zur Verzweiflung.

Wer die unerwünschten Folgen der deutschen Sozialpolitik beobachtet und den Weg nicht scheut, der durch Streit und Heuchelei und Verzagen führt, wird schließlich durch eine Gewißheit entschädigt, die aus dem Lärm der Parteikämpfe dringt, denn immer fester wird die Überzeugung, daß die unerwünschten Folgen der Sozialpolitik eine historische Mission erfüllen, da von ihnen eine Umbildung der Sozialpolitik ausgeht. Es wird heute noch nicht leicht sein, diese Umbildung kühl zu betrachten, denn politische Interessen und Leidenschaften umdrängen alles, was mit Sozialpolitik zusammenhängt. Dennoch verlangt gerade die gegenwärtige Situation, daß der Versuch gemacht werde, aus den Tatsachen Schlüsse zu ziehen, unbekümmert darum, ob das Ergebnis den politischen Wünschen entspricht.

Niemand wird heute mehr zu behaupten wagen, daß die Sozialpolitik nur eine „Zeitidee" sei, die mit suggestiver Kraft die Geister ergreift, um ein Menschenalter später ihren Zauber zu verlieren; denn jedermann weiß, daß es eine Hauptaufgabe des vergangenen halben Jahrhunderts war, die Arbeitermassen unserem Staatswesen einzugliedern, und daß es heute gilt, den hierfür geschaffenen Einrichtungen Halt und Dauer zu verleihen. Nicht also um eine vorbeirauschende Zeitidee handelt es sich, sondern um einen elementaren politischen Vorgang.

Jedoch man kann nicht übersehen, daß dieser elementare und wuchtige Vorgang begleitet und unterstützt wird durch mancherlei suggestive Kräfte. Denn jede Übergangsperiode ist von Hoffnungen und hohen Erwartungen umleuchtet, weil die besten Männer einer solchen Zeit, ausgestattet mit den Errungenschaften, einer vergangenen Periode, entgegenstreben den Idealen einer

neuen Zeit. Und gewiß konnte nur in einer Zeit so gesteigerter Energie die Schaffung der deutschen Arbeiterversicherung und des Arbeiterschutzes gelingen.

Auf die Ära der großen Neuschöpfungen aber ist keineswegs, wie man vermuten sollte, eine Zeit der Ruhe und Sammlung gefolgt. Im Gegenteil folgte auf die — zum Teil gegen den Willen der Arbeitermassen durchgeführte — Schaffung der grundlegenden Gesetze eine Fülle neuer Gesetze und ein Sprudeln neuer Anträge. Der Wetteifer der Parteien[1]) führte damit unsere gegenwärtige Epoche herauf, die man auf dem Gebiete der Sozialpolitik als eine Epoche des Barock bezeichnen könnte. Eine unübersehbare Produktion immer neuer Vorschriften, die im Grunde Nachahmung, Vergröberung, Wiederholung sind, hat sich entfaltet; eine Zeit, die in der Tat vergleichbar ist jener Kunstepoche des Barockstils, der in „Verdoppelungen" und Arabesken die einfachen und großen Linien der Renaissance verzerrte.

Einem solchen Charakter entspricht heute nicht nur die Schrankenlosigkeit der Forderungen in der Praxis, sondern auch eine Schrankenlosigkeit der theoretischen Konstruktion; als gelte es, mit Hilfe der sozialpolitischen Einrichtungen eine Umgestaltung des ganzen Staates herbeizuführen.

Wir haben die Kämpfe beobachtet, die aus den sozialen, Wahlen politische Ereignisse machen, und wir haben die Methoden kennen gelernt, mit deren Hilfe die siegreiche Partei ihre Herrschaft ausbeutet. Nachdem die Gewerkvereine zum Unterbau der politischen Partei geworden sind, sucht die Partei jetzt auch die sozialen Ämter und Verwaltungsorgane an sich zu reißen. Damit entwickelt sich eine Macht, deren tiefste Wurzeln durch die sozialpolitischen Gesetze selbst geschützt sind, eine Macht, die anscheinend die Zukunft beherrschen wird, weil sie sich auf die Arbeitermassen, d. h. die Wählermassen stützt.

Gegen diese scheinbar unwiderstehliche Gewalt aber erheben sich Kräfte, durch deren Vordringen die Lage dennoch verändert wird.

---

[1]) Man vergleiche hierzu im ersten Teil dieses Buches die Kapitel 2 und 3, im zweiten Teile des Buches Kapitel 5 und den dritten Teil.

Gerade auf dem Gebiete, auf dem die Parteipolitik am entscheidensten in die Sozialpolitik hineingedrungen ist, haben sich die Arbeitermassen gespalten und gegeneinander gewendet[1]).

Der Kampf der Arbeiter gegen die Arbeiter hatte zur Folge, daß die katholischen Arbeiterführer gegen die Herrschaft der sozialdemokratischen Führer die Hilfe der Gesetze anriefen, ein Wagnis, das ihnen gelang, da sie sich auf die parlamentarische Macht der Zentrumspartei stützen konnten. So setzten sie den Gedanken durch, daß die sozialpolitischen Einrichtungen „neutralisiert" werden müßten, das heißt befreit werden müßten von der politischen Parteiherrschaft[2]).

„Neutralisierung" der sozialpolitischen Einrichtungen! Die heftige Agitation, welche die Sozialdemokratie wegen dieser Forderung gegen die „Arbeitersekretärpolitik" des Zentrums richtete, zeigt deutlich, daß man die entscheidende Wendung vollkommen verstanden hat. Zunächst wird in der Reichsversicherungsordnung für einen Teil der sozialpolitischen Einrichtungen[3]) die Neutralisierung durch zwei Mittel versucht: Erstens durch eine Maßnahme von ehrwürdigem Alter: die „Itio in partes", denn für die wichtigsten Verwaltungsfragen verlangt die Reichsversicherungsordnung, daß „die Gruppe der Arbeitgeber" und „die Gruppe der Versicherten" getrennt ihre Zustimmung geben[4]). Das zweite Mittel aber, das stets dann anzuwenden ist, wenn die Itio in partes zu keinem Ergebnis führt, ist das Eingreifen staatlicher Behörden[5]).

---

[1]) Siehe oben S. 95ff. „Der Wahlkampf".

[2]) Siehe die Kommissionsberatungen und Plenarverhandlungen zur Reichsversicherungsordnung.

[3]) Für die Krankenversicherung, die die Grundlage der Arbeiterversicherung bildet.

[4]) Zum Beispiel bestimmt § 328 der Reichsversicherungsordnung: „Die Vorstandsmitglieder der Ortskrankenkasse wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden des Vorstandes. Gewählt ist, wer die Mehrheit der Stimmen aus der Gruppe sowohl der Arbeitgeber als auch der Versicherten im Vorstand erhält."

§ 345: „Die Beschlüsse zu Nr. 6 und 7 bedürfen der Mehrheit sowohl der Arbeitgeber als der Versicherten."

§ 349: „Bei den Krankenkassen werden die aus Mitteln der Kasse bezahlten Stellen der Beamten und derjenigen Angestellten, für welche die Dienstordnung gilt, durch übereinstimmende Beschlüsse beider Gruppen im Vorstand besetzt."

§ 355: „Sowohl im Vorstand als auch im Ausschuß beschließen über die Dienstordnung die Arbeitgeber und die Versicherten getrennt."

[5]) Zum Beispiel § 329: „Kommt die Wahl auch in der zweiten Sitzung nicht zustande, so benachrichtigt der Vorstand das Versicherungsamt. Dieses bestellt

Jedoch hiermit sind noch längst nicht alle Kräfte erwähnt, die ein energisches Vordringen der staatlichen Verwaltung begünstigen. Die erwählten Vertrauensleute der Arbeiter selbst beschleunigen diesen Vorgang. Schon vor zwölf Jahren machte einer der genauesten Kenner unserer Sozialpolitik[1]) darauf aufmerksam, daß „unter den (meist von der Sozialdemokratie angestellten) Beamten der Ortskrankenkassen sich schon seit längerer Zeit der Wunsch bemerkbar gemacht habe, durch Verleihung der Rechte und Pflichten der Staatsbeamten eine Sicherung ihrer Existenz zu erzielen". Im Laufe der Jahre ist diese Bewegung immer energischer hervorgetreten und hat jetzt zu dem Ergebnis geführt, daß den geschäftsführenden Beamten der großen Kassen „die Rechte und Pflichten der staatlichen oder gemeindlichen Beamten" in der Tat übertragen werden können[2]), wodurch diese Beamten unter das Disziplinargesetz fallen.

Weiter aber werden die Tendenzen, die eine Stärkung der staatlichen Verwaltung begünstigen, befördert durch den Kampf zwischen sozialpolitischen Einrichtungen verschiedener Art. Zwischen Ortskrankenkassen und Betriebskrankenkassen zum Beispiel tobt seit vielen Jahren eine erbitterte Fehde, die dahin führte, daß die Reichsversicherungsordnung Bestimmungen aufnahm, die auf eine „Zentralisation" der Krankenversicherung hinwirken. Auch dies wird unvermeidlich eine Stärkung der Bureaukratie zur Folge haben. Ganz ähnliche Konflikte, die zu ganz ähnlichen Konsequenzen führen, ergeben sich aus dem Verhältnis der Berufsgenossenschaften zur Krankenversicherung[3]), ferner aus der „Arztfrage", die immer noch ungelöst ist, und aus den „Koalitionsverträgen", die im Kampf gegen die sozialen Kassen abgeschlossen werden. Jedes Jahr bringt neue Schwierigkeiten; wohin man blickt, überall treten Spaltungen zutage, die der staatlichen Verwaltung den Weg bereiten; und es scheint fast,

einen Vertreter, der bis zu einer endgültigen Wahl die Rechte und Pflichten des Vorsitzenden auf Kosten der Kasse ausübt."

§ 350: „Kommt kein Anstellungsbeschluß zustande oder wird die Bestätigung endgültig versagt, so bestellt das Versicherungsamt auf Kosten der Kasse widerruflich die für die Geschäfte der Stelle erforderlichen Personen usw."

[1]) Der jetzige Dezernent im preußischen Handelsministerium, Geheimer Oberregierungsrat Dr. Hoffmann, in einem Aufsatz, der im Preußischen Verwaltungsblatt 1900 Nr. 29 und 31 erschienen ist.

[2]) § 359 der Reichsversicherungsordnung.

[3]) Siehe oben S. 79ff.

als ob die Entwicklung selbst zugunsten der Staatsverwaltung ein Divide et Impera! geschaffen habe.

Ohne diese Siege gesucht zu haben, rückt also die staatliche Verwaltung vor; — aber nicht unvorbereitet. Seit Jahren schon wurde die Entwicklung von den Leitern der staatlichen Verwaltung vorausgesehen, und als im April 1909 der Entwurf der Reichsversicherungsordnung veröffentlicht wurde, zeigte sich, daß die Regierung eine neue Behördenorganisation verlangte, um die Last der Verantwortung tragen zu können.

Zwar hat die Regierung ihren Willen im Reichstage nicht ganz durchgesetzt, sie hat die geforderten „Versicherungsämter" nicht ganz so gestalten können wie sie wünschte, sondern mußte sich mit den „abgeschwächten Versicherungsämtern" begnügen. Aber es ist nicht zu bezweifeln, daß der volle Ausbau dieser Behördenorganisation nur eine Frage der Zeit ist, und je stürmischer die Massen und die Parteien nach neuen sozialpolitischen Maßnahmen rufen, je größer der Wirkungskreis der sozialpolitischen Einrichtungen wird, um so früher wird man den Machtbereich der neuen Behördenorganisation ausdehnen müssen. Zwar erheben sich gegen die gefürchtete „Bureaukratisierung der Sozialpolitik" schwere Bedenken. Die Industriellen und die Arbeiter sind in diesen Bedenken einig. Aber gerade darin zeigt sich die Kraft der Entwicklung, daß sie sich durchsetzt, obwohl nur wenige sie wünschen.

Unvermeidlich wird die deutsche Sozialpolitik unter dem Vordringen der staatlichen Verwaltung viel von ihrem populären Zauber verlieren, man hatte gerade von der Selbstverwaltung der sozialen Einrichtungen so viel erwartet[1]). Man hatte sich daran gewöhnt, den Staat nur dann herbeizurufen, wenn es galt, die Privatunternehmer zu kontrollieren und die Privatbetriebe zu regeln, die Verstaatlichung privater Betriebe durchzusetzen[2]). Nur so hatte das Wort von der „notwendigen Staatseinmischung" seinen Glanz gewonnen.

Aber jetzt, da die staatliche Verwaltung im Begriff ist, sich in ihrer ganzen Wucht und Größe über die sozialpolitischen Ein-

---

[1]) Siehe oben S. 105 fg.

[2]) Siehe erster Teil: Staatliches Reglementieren und private Unselbständigkeit.

richtungen auszubreiten, erst jetzt beginnt man zu begreifen. Man empfindet, wie der Spielraum für stolze Hoffnungen und kühne Erwartungen enger wird, man fühlt, wie die suggestiven Wirkungen verblassen, die die Zeit des Neuschaffens begleiteten. Die Sozialpolitik altert, sie verliert die Gewalt der ersten Stunde, und um die einst so schrankenlos erscheinende Bewegung erheben sich ganz nüchterne Schranken.

Ob aus diesem Prozeß des Alterns Glück oder Unheil entsteht, wird ganz allein davon abhängen, wie das Volk und seine Führer sich in diese Entwicklung hineinstellen. Schon werden Stimmen laut, die ein Suchen nach neuen Bahnen verraten, und mancher, der stets für sozialpolitische Fortschritte eingetreten ist, erinnert an „die Tragik aller großen Reformbewegungen", die darin liegt, daß die unbeabsichtigten Wirkungen („die zunehmende Regulierung, Beaufsichtigung und Schematisierung des ökonomischen und sozialen Tuns") stärker sind als die beabsichtigten Wirkungen[1]).

Eine Zeit, in der diese Erfahrung auch den Massen fühlbar wird, weil „die Fürsorgemaßnahmen sich in Mittel der Unterordnung verwandeln", eine solche Zeit ist reif dafür, die Bedeutung der Selbständigkeit, der persönlichen Initiative wieder zu verstehen und gerade diejenigen Leistungen zu würdigen, in denen keine staatliche Macht mit der privaten Organisation wetteifern kann[2]). Also gilt es, nach einer stolzen und segensreichen Ära des sozialen Fortschrittes das Errungene zu befestigen und Raum zu schaffen für den Weg nach neuen Zielen.

---

[1]) Man lese z. B. die Verhandlungen des 23. Evangelisch-sozialen Kongresses 1912 mit den Referaten von Wiese und Rade.

[2]) Siehe oben S. 30ff.: Die Verstaatlichung privater Betriebe.

Die Formen des wirtschaftlichen Kampfes (Streik, Boykott, Aussperrung usw.). Eine volkswirtschaftliche Untersuchung auf dem Gebiete der gegenwärtigen Arbeitspolitik. Von **G. Schwittau**, Privatdozent an der Universität St. Petersburg. 1912.
Preis M. 12,—; in Halbleder gebunden M. 14,—.

Kartelle, Gewerkschaften und Genossenschaften nach ihrem inneren Zusammenhang im Wirtschaftsleben. Versuch einer theoretischen Grundlegung der Koalitionsbewegung. Von Dr. **Ernst Rothschild.** 1912.
Preis M. 4,80.

Soziale Theorie der Verteilung. Von Professor Dr. **M. Tugan-Baranowsky**, St. Petersburg. Preis ca. M. 2,80. Erscheint Anfang 1913.

Die Zukunft in Amerika. Von **Johann Plenge**, a. o. Professor an der Universität Leipzig. 1912. Preis M. 1,60.

Grundriß des sozialen Versicherungsrechts. Systematische Darstellung auf Grund der Reichsversicherungsordnung und des Versicherungsgesetzes für Angestellte. Von Dr. jur. **Walter Kaskel**, Gerichtsassessor, und Dr. jur. **Fritz Sitzler**, Regierungsassessor, Hilfsarbeitern im Reichsversicherungsamt. 1912. Preis M. 9,—; in Halbleder gebunden M. 11,—.

Etat und Bilanz für staatliche und kommunale Wirtschaftsbetriebe. Unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Eisenbahnen. Von Dr. rer. pol. **Fritz Marcus.** 1912. Preis M. 1,60.

Die Zukunft kommunaler Betriebe. Von **Otto Wippermann**, Oberbürgermeister a. D. 1912. Preis M. 1,20.

Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung. Herausgegeben von Dr. **Heinrich Braun.** Abonnementspreis für den Band von 6 Heften 18 M. — Einzelhefte 3,50 M. Jährlich erscheinen 1 bis 2 Bände. Bis Oktober 1912 erschienen Band I vollständig und Band II, Heft 1/2.

Zu beziehen durch jede Buchhandlung.

HN 449 B5
Bernhard, Ludwig
Unerwünschte Folgen der deutschen Sozial-politik

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY